

Teoría del Estado I

El Estado y sus instituciones

Andrés de Blas Guerrero
M.ª Josefa Rubio Lara
(Directores)

Teoría del Estado I

El Estado y sus instituciones

ANDRÉS DE BLAS GUERRERO
M.ª JOSEFA RUBIO LARA
(Directores)

UNIVERSIDAD NACIONAL DE EDUCACIÓN A DISTANCIA

TEORÍA DEL ESTADO I. EL ESTADO Y SUS INSTITUCIONES
Ilustración de la cubierta: El juramento del juego de la pelota. Jacque-Louis David



ISBN electrónico: 978-84-362-6648-1

Edición digital: abril de 2013

ÍNDICE

Tema I. **Concepto y Teorías del Estado. El Estado y la Ciencia Política**
(M.ª Josefa Rubio Lara)

Tema II. **El origen histórico del Estado**
(M.ª Josefa Rubio Lara)

Tema III. **El Estado liberal**
(M.ª Josefa Rubio Lara)

Tema IV. **El Estado liberal-democrático**
(M.ª Josefa Rubio Lara)

Tema V. **Las rupturas del Estado liberal-democrático**
(Jesús de Andrés Sanz)

Tema VI. **El Estado de bienestar**
(M.ª Josefa Rubio Lara)

Tema VII. **El poder como elemento del Estado**
(Andrés de Blas Guerrero)

Tema VIII. **La nación y el nacionalismo**
(Andrés de Blas Guerrero)

Tema IX. **La Constitución**
(Pilar Mellado Prado)

Tema X. **El poder judicial y la justicia Constitucional.**
os DL erechos fundamentales y sus garantías.
(Pilar Mellado Prado y Santiago Sánchez González)

Tema XI. **El parlamento**
(María Sánchez-Roca Ruiz)

Tema XII. **El gobierno**
(Andrés de Blas Guerrero y Jesús de Andrés Sanz)

Tema XIII. **La organización territorial del Estado**
(César Colino Cámara)

Bibliografía.

Tema I

CONCEPTO Y TEORÍAS DEL ESTADO. EL ESTADO Y LA CIENCIA POLÍTICA

M.ª Josefa Rubio Lara

ESQUEMA

1. Introducción
2. El concepto de Estado
3. La relación entre los conceptos de Estado, política y poder
4. El estudio del Estado en la Ciencia Política
   4.1. La identificación del Estado y la Ciencia Política. La crítica al enfoque jurídico formal
   4.2. El llamado renacimiento de la Ciencia Política. La marginación del Estado
   4.3. Las tendencias de la Ciencia Política y el estudio del Estado en los últimos años
5. Enfoques y concepciones sobre el Estado
   5.1. El marxismo
   5.2. El elitismo
   5.3. El pluralismo
   5.4. El institucionalismo
   5.5. El Estado como institución autónoma
6. Conceptos e ideas clave
7. Lecturas recomendadas

OBJETIVOS

El Estado es la forma política dominante, pero en las casi dos centenas de Estados existentes en la actualidad se producen importantes diferencias entre ellos y, sin embargo, todos reciben la denominación de Estado. ¿Qué es el Estado? Al igual que cualquier otro ente abstracto plantea problemas de conceptualización. En este primer tema se define el Estado como poder político institucionalizado y se exponen las consecuencias de este concepto. Asimismo, se aborda su relación con los conceptos de poder y de política.

El estudio del Estado por la Ciencia Política ha discurrido por fases distintas, a lo que han contribuido ya sean los cambios metodológicos ya sea la concepción subyacente del Estado, o el efecto combinado de unos y de otra. De ello nos ocuparemos en este tema hasta llegar a los debates actuales.

El último núcleo del tema versa sobre las explicaciones del poder estatal formuladas desde las perspectivas marxista, elitista, pluralista e institucionalista. Los planteamientos originales de estos enfoques divergen sobre la relación entre el Estado y la sociedad. Sin embargo, en los últimos años se aprecia cierta convergencia entre ellos, un denominador común es el reconocimiento de que el Estado posee una relativa autonomía como actor político.

1. INTRODUCCIÓN

En la actualidad, el mundo se organiza políticamente en un sistema de Estados. Al iniciarse el siglo XXI, el Estado sigue siendo la forma política predominante y es previsible que, a medio plazo, continuará siendo el ámbito colectivo más característico de la actividad política. Desde que surgió en el continente europeo, fue sustituyendo a otras formas de organización, como los reinos medievales o los imperios, hasta llegar a implantarse en diferentes países. El número de Estado se multiplicó, sobre todo, después del proceso descolonizador. Un dato que demuestra la generalización por todo el planeta de esta forma política es el crecimiento del número de miembros pertenecientes a la ONU: en 1945 formaban parte de ella 51 Estados, en 1993 estaba compuesta por 181, por último en 2008 el número de integrantes es de 192 (Montenegro ha sido el último Estado que se incorporó en 2006).

En ese conjunto de Estados existen grandes diferencias entre ellos, desigualdades derivadas de sus recursos económicos, de su dimensión territorial, de su demografía o de su grado de estabilidad institucional. Por otra parte, el Estado no ha permanecido inmutable, ha estado sometido a una constante transformación desde su surgimiento en el siglo XVI. Desde el punto de vista histórico, ha demostrado ser una forma de organización política que se ha adaptado a distintas circunstancias y objetivos. Esa necesidad de adaptación ha supuesto la introducción de cambios que han afectado a diferentes aspectos: a la vinculación entre el Estado y el individuo, lo que ha originado modificaciones del estatus del individuo, por ejemplo, es distinta la consideración del súbdito a la del ciudadano; a la relación entre el Estado, la sociedad y la economía; y a sus fundamentos legitimadores.

Por último, los fines del Estado también han mutado al hilo de sus transformaciones y circunstancias históricas. Mientras que en su primera etapa, sus objetivos primordiales se identificaron con la provisión de la seguridad física y la administración de justicia, con posterioridad pasó a ocupar un lugar central la protección de los derechos de los ciudadanos, más recientemente, en el siglo XX, la seguridad material y el bienestar de sus ciudadanos se añadió a las funciones que desde su origen lo habían justificado. De forma genérica el fin del Estado se identifica con la satisfacción del bien público, o dicho en otros términos, del interés general o del

bien colectivo. Sin embargo, concretar qué se entiende por estas expresiones no es tarea fácil. Para Bentham, el interés general se identifica con la felicidad del mayor número de personas. Según la teoría económica, los **bienes públicos puros** se caracterizan por dos rasgos: a) porque cuando existe un bien su consumo no es excluyente, su uso no puede racionarse. b) porque no existe rivalidad de consumo, es decir, la cantidad que consume un individuo no reduce la cantidad del bien disponible para los demás. El ejemplo típico de bien público puro es la defensa. Otros bienes públicos se consideran **impuros** porque poseen una de las dos propiedades de los bienes públicos puros y en diferente grado, por ejemplo una carretera congestionada. Con todo, la categoría de bienes públicos no es un criterio determinante para definir los fines estatales, pues un mismo bien se ha tenido por público o por privado en diferentes periodos históricos, incluso un mismo bien en un periodo concreto tiene una naturaleza en un país y la contraria en otro. A ello se añade la dificultad para adoptar decisiones colectivas, porque los intereses de los individuos son divergentes y, sin embargo, la decisión tiene que ser conjunta, pero la agregación de los intereses particulares plantea problemas.

Expresiones como Estado absoluto, Estado liberal, Estado democrático, Estado de bienestar, Estado fascista y Estado socialista designan a las diferentes cristalizaciones en las que el Estado ha fraguado a lo largo de la historia. De estas distintas configuraciones también se desprende que el Estado más que un fin en sí mismo, es un instrumento o un artefacto que ha servido a distintas formas de dominación política.

Más recientemente, durante los últimos decenios del siglo XX, se debate sobre el curso que seguirá el Estado debido a factores como la mundialización de la economía, los procesos supranacionales, la descentralización política y las revisiones de las políticas de bienestar que caracterizaron al Estado surgido de la segunda postguerra. La repercusión de estos factores en la estructura y funciones del Estado es un tema abierto al debate.

Como se ha expuesto, el Estado por un lado, se ha implantado por todo el planeta, pero por otro lado, el término se aplica a realidades heterogéneas y a pesar de sus continuas transformaciones lo que tipificamos como Estado permanece. Tampoco el uso de la palabra es homogéneo ni su valoración unívoca. Los países anglosajones lo emplean con escasa frecuencia. En EEUU el vocablo se utiliza, sobre todo, para designar a los miembros de la federación o en su conexión con el modelo de bienestar (welfare state). La estructura institucional, funciones y atribuciones que en la Europa continental imputamos al término de Estado, en los países anglosajones la atribuyen a una sola de sus instituciones, en concreto al «government», por el contrario en Europa continental el Estado no se agota en el gobierno sino que engloba además al parlamento, a las administraciones públicas, al poder judicial y a los ciudadanos. Este distinto uso es consecuencia de las diferentes culturas políticas nacionales. La forma de entender el Estado que predominó durante

el siglo XIX y principios del XX en el pensamiento político inglés difiere de la que prevalece en Francia o en Alemania en esa época. Autores como Figgis [1866-1919] Cole [1889-1959] o Laski [1893-1950] se centraron en los grupos sociales (como los sindicatos, las iglesias) y mantuvieron una postura crítica con la idea de soberanía; para ellos el Estado es una organización semejante a otras organizaciones sociales (Laborde, 2000).

Al margen de las diferentes tradiciones culturales, desde el punto de vista teórico, las valoraciones sobre el Estado siguen siendo divergentes: para unos, el Estado es un instrumento de dominación al servicio del interés de una clase o grupo social, para otros es un ámbito neutral en el que se desenvuelven los intereses de los distintos grupos sociales, y, para un tercer grupo de interpretaciones, el Estado es percibido como una institución autónoma respecto de los intereses de los grupos.

Pero, por encima de las discrepancias señaladas, de las transformaciones sufridas por el Estado desde su aparición o de la heterogeneidad de organizaciones a la que se aplica el término ¿qué nos permite clasificar como Estados a la organización política predominante de la sociedad en la actualidad?, ¿qué se entiende por Estado?, ¿cuál es su peculiaridad respecto a otras formas de organización política?

2. EL CONCEPTO DE ESTADO

El Estado al ser un ente abstracto plantea dificultades de conceptualización. Entre las definiciones elaboradas, sigue siendo dominante en la Teoría del Estado contemporánea la realizada por Weber [1864-1920]. Su definición no la formula atendiendo a sus funciones sino teniendo en cuenta su organización y la forma de utilizar su recurso más característico, esto es, la coerción. Para el sociólogo alemán, el Estado es una organización institucional que posee «el monopolio de la coacción física legítima». De acuerdo con esta definición, el **monopolio de la violencia** es el rasgo identificador del Estado, de forma que en una sociedad organizada en Estado ningún grupo tiene el derecho a utilizarla; por lo demás, el monopolio de la coacción, o mejor dicho, la eventualidad de recurrir a la violencia, permite al Estado imponer decisiones colectivas.

Ahora bien, el dominio de los Estados no sólo se basa en la coacción sino en la **coacción legítima**, es decir, en el consentimiento de los ciudadanos. Max Weber distingue tres modelos ideales de legitimidad que repercuten en la forma de obediencia: frente a la legitimidad tradicional —fundamentada en la costumbre— y la legitimidad carismática —que radica en las cualidades ejemplares de una persona— la legitimidad legal-racional, la más corriente en la actualidad, se basa en la creencia

en la legalidad, es decir, en la sumisión a las normas y al Derecho, en consecuencia, la coacción legítima es la que se ejerce conforme a lo establecido en la ley.

Junto al monopolio de la violencia y a la legitimidad en que ésta se apoya, un tercer rasgo identificador del Estado, de acuerdo con Weber, estriba en que ese monopolio legitimo de la coacción es ostentado por una **organización de carácter institucional**. La institucionalización del poder significa, por una parte, que la coerción no se ejerce arbitrariamente sino de acuerdo con las leyes; por otra parte, la institucionalización se opone a la personalización del poder. Aunque el poder es ejercido por personas, éstas no actúan en nombre propio sino como representantes de una entidad abstracta. La despersonalización del poder permite, pues, la continuidad del Estado y de sus políticas, al margen de que sus gobernantes cambien. Para Max Weber, los Estados más evolucionados son los que se asientan en la legitimidad legal-racional y los que disfrutan de una institucionalización más desarrollada, en comparación con los basados en otras legitimidades. Por último, la institucionalización del poder también implica que las relaciones y las actividades políticas sean realizadas por órganos específicos a los que se les atribuyen funciones concretas de acuerdo con normas. Desde estos planteamientos, la organización burocrática constituye el instrumento característico del éxito del Estado en la época moderna.

En consecuencia, según esta definición, aparte del monopolio de la coerción legítima, la esencia del concepto de Estado estriba en la institucionalización del poder. Precisamente, es esa despersonalización del poder la que separa al Estado de otras organizaciones preestatales. Si se exceptúan las ciudades de la Grecia clásica, en ninguna de las formas de organización política que existieron antes del Estado se distinguía entre la persona del gobernante y los asuntos del gobierno, entre la esfera privada de los gobernantes y el gobierno, y, en ningún caso, los instrumentos del poder eran independientes de las personas que los utilizaban.

La influencia de la definición weberiana es clara en otras que se han formulado con posterioridad sobre el Estado, así como el hincapié que se hace en la institucionalización del poder como rasgo distintivo de la forma estatal. En este sentido Passerin retoma la clásica contraposición del pensamiento griego clásico entre el gobierno de los hombres y el gobierno de las leyes para mantener que el Estado es fuerza, pero se trata de una fuerza con cualidades que la separan de la mera fuerza. El Estado «no es sólo fuerza, sino fuerza legal, fuerza legítima, poder, autoridad» (Passerin, 2001:90). La legalidad cambia la naturaleza de la mera fuerza en tanto que el poder existe en virtud de la ley, y, además, modifica su ejercicio al desplegarse en nombre de una norma impersonal.

Por su parte Poggi define al Estado como «una forma de poder político institucionalizado» (Poggi, 1990: 85). La institucionalización estatal, explica Poggi, se

perfecciona mediante la incorporación de nuevos instrumentos organizativos y principios inexistentes en el origen del Estado:

a) La naturaleza burocrática de su aparato administrativo introduce la despersonalización en la organización y el ejercicio del poder. Esa despersonalización se manifiesta tanto en la forma de reclutar a los funcionarios —mediante pruebas objetivas y atendiendo a criterios de cualificación personal y no por razones clientelares o por privilegios hereditarios— como porque los funcionarios ejercen su actividad de acuerdo con los reglamentos, lo que permite a los ciudadanos anticipar el ejercicio del poder frente a la inseguridad que genera un poder arbitrario.

   El modelo burocrático posibilita que el Estado sea entendido como una estructura unitaria y al mismo tiempo, que esté integrado por distintos órganos. En un nivel se situarían los órganos políticos representantes de la soberanía (parlamento, ejecutivo...) encargados de impulsar, dirigir y sancionar las decisiones últimas. Mientras que en un segundo nivel se encontrarían los órganos burocráticos, cuyo cometido es articular e implantar las directrices generales establecidas por los órganos políticos. Estos órganos se subordinan a los primeros y pueden ser controlados por ellos.

b) Otro aspecto de la institucionalización es que la actividad del Estado se ejerce a través de normas jurídicas y procedimientos. La ley se convierte en instrumento de la política ya sea para establecer la organización y competencias del Estado, como para reconocer derechos e instituir las obligaciones de los ciudadanos. Conceptos tales como constitución, imperio de la ley, o principio de legalidad de la administración son exponentes de la creciente vinculación entre la ley y la política en los Estados occidentales de los siglos XVIII y XIX.

c) Según Poggi, también la integración del poder político es una manifestación más de su institucionalización a lo que coadyuva el desarrollo del nacionalismo debido a que crea identidades colectivas, o los derechos iguales y generales de los ciudadanos, los cuales establecen la vinculación entre los individuos y el Estado (Poggi, 1990:28-33). La institucionalización del poder político en la que el Estado reposa, no sólo se manifiesta, según ciertas interpretaciones, en la integración del poder político, sino en la integración y cohesión de la sociedad, lo que permite crear un ámbito político colectivo (Nettl, 1994:13).

La tipificación del Estado como poder político institucionalizado comparte características con otras instituciones. Como sostiene Creveld, el Estado «es una corporación», al igual que las iglesias o las universidades, en el sentido de que posee

personalidad legal, es decir posee derechos y deberes, además puede actuar como si se tratase de una persona. Pero, a continuación hay que añadir que se trata de una corporación distinta por las siguientes razones: a) porque todas las corporaciones tienen que poseer la autorización del Estado, mientras que éste no necesita ninguna autorización, aunque si debe contar con el reconocimiento de otros Estados. b) Porque ciertas funciones sólo son ejercidas por el Estado (producción de Derecho y administración de la violencia legítima). c) Porque sus funciones las ejerce dentro de un territorio determinado en el cual su jurisdicción es exclusiva (Creveld, 1999:1).

La definición de Creveld añade un rasgo característico del Estado que hasta ahora no se había mencionado. La delimitación territorial de su espacio jurisdiccional es un elemento típico de esta forma de organización que la distingue de otras, en particular, del imperio. Desde el surgimiento de los Estados, el reconocimiento de sus fronteras y su integridad territorial fueron sancionadas en tratados internacionales como se verá en el tema II. A modo de resumen y para concluir, siguiendo la definición de Max Weber y de Poggi, el Estado puede definirse como un poder político institucionalizado que ejerce el monopolio de la violencia legítima sobre una población y un territorio delimitado geográficamente. De acuerdo con este concepto, la Teoría del Estado tradicionalmente señala que son elementos consustanciales de la organización estatal: el poder, el pueblo y el territorio.

3. LA RELACIÓN ENTRE LOS CONCEPTOS DE ESTADO, POLÍTICA Y PODER

Como se estudiará en el epígrafe siguiente, el estudio de la política se identificó en una primera etapa con el estudio del Estado, con posterioridad la política se definió en términos de poder. La Ciencia Política es una ciencia del poder orientada a responder acerca de quién obtiene qué, cómo y cuándo, de acuerdo con la formulación de Lasswell [1936]. Política, poder y Estado son términos conexos, según se desprende de las definiciones de estos términos.

Vaya por delante que el poder no se restringe al ámbito de lo político. El poder político es una manifestación más del poder junto a otros poderes sociales, como puede ser el poder económico o el poder ideológico. Para dar cuenta de la especificidad del poder político resulta pertinente definir en primer lugar qué se entiende por poder. Es un lugar común distinguir dos sentidos del término:

a) El poder como resultado de una relación entre dos sujetos en virtud de la cual uno impone a otro su voluntad y obtiene un comportamiento que no surgiría espontáneamente.

b) El poder definido en función de los recursos disponibles, es decir, se tiene poder cuando se dispone de medios ya sean económicos, ideológicos o de otra naturaleza; en definitiva, el poder depende de la posesión de recursos (Bobbio, 1991: 1248).

Según la primera acepción, el poder es el resultado de una relación orientada a la obtención de la obediencia, mientras que la segunda hace referencia a la posesión de recursos. Con todo, estas dos dimensiones del poder no son fáciles de discernir en la práctica y tampoco son excluyentes sino complementarias.

Hasta aquí la definición de poder, pero ¿cuál es la peculiaridad del poder político? Las definiciones que de él se han formulado son numerosas. A continuación exponemos algunas de ellas con la finalidad de resaltar sus elementos comunes. Según Merriam, el poder político se caracteriza por «la universalidad o generalidad de las sanciones disponibles para la regulación de la conducta. Lo que el poder político posee es el monopolio de la legalidad». Por su parte, Meynaud sostiene que el poder político se diferencia del resto de los poderes sociales por «su carácter comprehensivo, la facultad de forzar a la obediencia tanto de los individuos aislados como de los grupos, la posesión en monopolio de la coacción legítima». Por último, la política definida desde el enfoque del poder y partiendo de la existencia de intereses contrapuestos en la sociedad y, por lo tanto, en conflicto, es «una práctica o actividad colectiva que los miembros de una comunidad llevan a cabo. La finalidad de esta actividad es regular el conflicto entre los grupos y su resultado es la adopción de decisiones que obligan —por la fuerza si es preciso— a los miembros de la sociedad» (Vallés, 2000:18).

De acuerdo con estas definiciones y haciendo una síntesis de sus contenidos, el poder político se identifica con la gestión del conflicto que surge de la existencia de intereses contrapuestos, cuyo ejercicio implica adoptar decisiones colectivas y vinculantes, impuestas por una autoridad última que posee el monopolio de la coacción legítima. En conclusión, el concepto de Estado entendido según la definición weberiana —esto es, como organización institucional que posee el monopolio de la violencia legítima y siendo este monopolio el medio que le permite imponer decisiones colectivas— guarda un claro paralelismo con los conceptos de política y de poder político.

Es cierto que el concepto de poder no agota el significado de la política. También se la ha definido atendiendo a sus fines y como sistema político. Pero la semejanza entre los conceptos de Estado y política se mantiene aún entendiéndola a partir de estos dos enfoques. En efecto, la política puede considerarse como una actividad cuya finalidad es el logro del interés general; lo colectivo y la coacción están presentes en consecuencia en la política, pues la provisión de los bienes públicos supone la redistribución de recursos entre los miembros de una colectividad de la que puede emanar conflictos. Desde la perspectiva del sistema político, Easton define la Ciencia Política «... como el estudio de la manera en que las deci-

siones son tomadas para una sociedad y consideradas vinculantes (…) como científicos de la política, estamos interesados en todas aquellas acciones e instituciones sociales más o menos directamente relacionadas con la forma en la que las decisiones de autoridad son tomadas y aplicadas, y las consecuencias que ellas puedan tener» (Easton, 1991:275). El contenido de la definición de Easton también recoge elementos ya destacados en otras definiciones, en este caso el interés de la Ciencia Política se centra en las instituciones relacionadas con la adopción de decisiones imperativas y vinculantes.

Las definiciones expuestas revelan la clara similitud entre los conceptos de poder, política y Estado. La institución estatal ha sido y continúa siendo un objeto central de la Ciencia Política, afirmación que no debe inducir a pensar que el estudio de la política se agote en el Estado.

Cuadro 1

«¿Qué entendemos por política? El concepto es extraordinariamente amplio y abarca cualquier género de actividad directiva autónoma. Se habla de la política de divisas de los Bancos (...), de la política de un sindicato en una huelga(...). Naturalmente, no es este amplísimo concepto el que servirá de base a nuestras consideraciones en la tarde de hoy. Por política entendemos solamente la dirección o la influencia sobre la dirección de una asociación política, es decir, en nuestro tiempo, de un Estado.¿Pero, qué es, desde el punto de vista de la consideración sociológica, una asociación 'política'? Tampoco es éste un concepto que pueda ser sociológicamente definido a partir del contenido de su actividad. Apenas existe una tarea que aquí o allá no haya sido acometida por una asociación política y, de otra parte, tampoco hay ninguna tarea de la que pueda decirse que haya sido siempre competencia *exclusiva* de esas asociaciones políticas que hoy llamamos Estado o de las que fueron históricamente antecedentes del Estado moderno. Dicho Estado sólo es definible sociológicamente por referencia a un medio específico que él, como toda asociación política, posee: la violencia física (...) La violencia no es, naturalmente, ni el medio normal ni el único medio de que el Estado se vale, pero sí es *su* medio específico. Hoy, precisamente, es especialmente íntima la relación del Estado con la violencia. En el pasado las más diversas asociaciones, comenzando por la asociación familiar, han utilizado la violencia como un medio enteramente normal. Hoy, por el contrario, tendremos que decir que el Estado es aquella comunidad humana que, dentro de un determinado territorio (el 'territorio' es elemento distintivo), reclama (con éxito) para sí el monopolio de la *violencia física legítima*. Lo específico de nuestro tiempo es que a todas las demás asociaciones e individuos sólo se les concede el derecho a la violencia física en la medida en que el Estado lo permite. El Estado es la única fuente del 'derecho' a la violencia. Política significará, pues, para nosotros, la aspiración a participar en el poder o a influir en la distribución del poder entre los distintos Estados o, dentro de un mismo Estado, entre los distintos grupos de hombres que lo componen. (...) El Estado, como todas las asociaciones política (...)es una relación de *dominación* de hombres sobre hombres, que se sostiene por medio de la violencia legítima (es decir, de la que es vista como tal). Para subsistir necesita, por tanto, que los dominados *acaten* la autoridad que pretenden tener quienes en ese momento dominan».

Max Weber, *El Político y el Científico*, Madrid, Alianza, 1987, p. 82

4. EL ESTUDIO DEL ESTADO EN LA CIENCIA POLÍTICA

El estudio del Estado por la Ciencia Política ha discurrido por fases distintas. En unas ha ocupado un lugar central y en otras una posición secundaria, a lo que ha contribuido ya sean los cambios metodológicos ya sea la concepción subyacente del Estado, o el efecto combinado de ambas causas. Como a continuación se expondrá, desde finales del siglo XIX hasta los primeros decenios del siglo XX, aproximadamente, el Estado fue el eje central de la Ciencia Política. Con posterioridad, en los años cuarenta del siglo XX, la revolución conductista propició que su objeto por antonomasia fuesen los procesos y las conductas de los actores políticos; las instituciones y, en concreto, el Estado pasaron a un segundo plano. Por último, en los años ochenta de ese siglo, el estudio de las instituciones adquirió un claro impulso que fue paralelo a los nuevos cambios experimentados por el Estado debidos al final de la Guerra Fría, a la globalización económica y a los fenómenos a ella asociados, a los procesos supranacionales y a la descentralización política.

4.1. La identificación del Estado y la Ciencia Política. La crítica al enfoque jurídico formal

Durante el siglo XIX y hasta los primeros decenios del siglo XX, se consideró al Estado, en general, y a las instituciones políticas, en particular, fenómenos esenciales para la comprensión de la vida política, produciéndose cierta identificación entre la Ciencia Política y la Ciencia del Estado o, lo que es lo mismo, entre el poder político y el poder estatal. Esta concepción de la política se sustenta en la separación del Estado con respecto a la sociedad, niega la coincidencia entre lo político y lo social; así, el ámbito de lo religioso y de las relaciones económicas se excluyen de la esfera política, lo que origina la dicotomía formulada por Hegel entre sociedad civil y sociedad política o esfera privada y esfera pública. Según la concepción hegeliana, la sociedad civil es el ámbito de los intereses privados y del conflicto insuperable entre ellos, mientras que el Estado es una entidad ética que trasciende los intereses individuales y expresa los intereses generales, sólo la creación de una organización artificial separada de la sociedad posibilita el ejercicio de la libertad subjetiva. La separación entre la política y la sociedad es característica de la Edad Moderna y en particular de la concepción liberal. El monopolio legítimo ostentado por el Estado —o, si se quiere, la idea de soberanía— se encuentra en la raíz de la identificación entre poder político y poder del Estado. Es, precisamente, la progresiva centralización del poder y la resultante unidad de mando los rasgos diferenciadores del Estado respecto a otras formas de organización política. El carácter soberano del poder estatal introduce una diferencia cualitativa respecto a los res-

tantes poderes de la sociedad; en consecuencia, es lógico que el Estado fuese el objeto por excelencia de la Ciencia Política.

El estudio del Estado en aquellos decenios se vinculó con el enfoque jurídico-formal, considerado hegemónico por algunos autores durante años. La configuración del Estado como un Estado de Derecho, concepto que remite al sometimiento del Estado a las normas jurídicas, coadyuvó a propiciar el contenido jurídico de la Teoría del Estado. Tanto la delimitación del objeto de la Ciencia Política en el Estado como el enfoque jurídico formal recibieron contundentes críticas que condujeron, aproximadamente a partir de los años treinta del siglo XX, a la decadencia de ese enfoque y al desplazamiento del Estado como objeto nuclear de la Ciencia Política. Entre otras objeciones se consideró inadecuado identificar la Ciencia Política con el Estado por tratarse de un concepto impreciso, además de contener limitaciones, ya que no pasaba de ser una organización relativamente reciente (Meynaud, 1971:71). Al enfoque jurídico-formal se le reprochó los escasos resultados obtenidos. También su limitada capacidad para explicar los desajustes entre las normas y el funcionamiento real de los sistemas, debido a su hincapié en los aspectos formales, a su indiferencia hacia el comportamiento político y al desinterés respecto a la influencia de los grupos informales en las decisiones, es decir, los grupos no sancionados por las normas.

Es indudable que la forma estatal no puede reducirse a los preceptos constitucionales. No obstante, algunos autores sobrevaloran la identificación del estudio del Estado con la corriente jurídico-formal, pues, en todo caso, esta no consiguió una implantación generalizada. En concreto, este enfoque fue defendido por la escuela del Derecho Público alemán. De ella son representativas las aportaciones de Gerber en 1865 y las de Laband. Ambos sostienen que el Derecho es la característica esencial del Estado frente a otras organizaciones, por lo tanto, lo que interesa es la forma, mientras que el contenido y la realidad social son irrelevantes. Con posterioridad, cuando el desarrollo de los fascismos reveló los desajustes entre norma y realidad, la dogmática de Derecho Público llega a su cenit con la obra de Hans Kelsen. Sin embargo, la identificación del Estado con el Derecho no fue asumida por otros estudiosos que, por el contrario, se apoyaron en la historia y la sociología. Según Jellinek [1851-1911], cuya influencia fue sustantiva, resulta erróneo identificar la teoría del Estado con la doctrina jurídica del mismo; esta última sólo es una parte de la primera puesto que el Estado, al mismo tiempo que institución jurídica, es «una construcción social». En opinión del profesor alemán, «La dogmática del Derecho es irremplazable, pero el uso exclusivo de la misma es insuficiente para abarcar los aspectos múltiples de la vida del Estado; de aquí que el investigador necesite acudir a otras disciplinas», entre ellas, un lugar destacado

lo ocupa la historia, cuya ayuda es imprescindible para la comprensión científica de las instituciones (Jellinek, [1911] 2000:8,37).

Las aportaciones de C. Schmitt y H. Heller, aunque con distintos planteamientos, constituyen una ruptura más clara respecto a la dogmática formalista. La crítica desplegada por Heller hacia los enfoques jurídicos formales le indujo a sostener la vinculación de la Teoría del Estado con la realidad. Para Heller «... La Teoría del Estado es, en todos sus aspectos, una ciencia sociológica de la realidad que, considerando el Estado como una formación real, histórica, se propone comprenderlo y explicarlo causalmente, mediante la interpretación de la conexión de actividad histórico-social» (Heller, 1998:76). Los problemas jurídicos, dice Heller, interesan a la Ciencia Política en cuanto el derecho legitime, fundamente o limite al poder; así, la «doctrina político-sociológica del derecho» forma parte de la Ciencia Política, pero no la jurisprudencia dogmática. La proximidad de Heller a la política y su preocupación por los cambios de su época le llevaron a propugnar la ampliación del ámbito de la Teoría del Estado. Esta disciplina, en su opinión, debía ocuparse de las relaciones del Estado con la economía y con la sociedad, de los partidos políticos y de la opinión pública, entre otros aspectos (Heller, 1998:46 y s.s). En fin, el enfoque jurídico-formal también tuvo un alcance limitado en las escuelas italiana y francesa, por ejemplo, Carré de Malberg se encuentra vinculado con el positivismo formalista; sin embargo, otros prestigiosos teóricos, como Duguit o Hauriou, fueron críticos con esta corriente.

4.2. El llamado renacimiento de la Ciencia política. La marginación del Estado

A partir de estas premisas se justificó la necesidad de replantear el método de la Ciencia Política y redefinir su objeto. A pesar de la implantación parcial del enfoque jurídico-formal hubo una tendencia a identificarlo con los estudios sobre el Estado. En torno a 1920, se generaliza la opinión de que los análisis centrados en el Estado poseían escaso valor para la comprensión de la vida política, además de reiterarse las insuficiencias del enfoque jurídico. La revisión metodológica —también calificada como revolución— que se emprende en los primeros decenios del siglo XX, sobre todo en EEUU, abrió una importante brecha en el conocimiento de la política que, como se verá más adelante, terminaría afectando al mismo objeto de estudio. La ruptura provocada por esta revisión metodológica sería de tal trascendencia, que a partir de la Primera Guerra Mundial se habla del renacimiento de la Ciencia Política, renacimiento asociado, en parte, a la llamada revolución conductista.

La corriente conductista, impulsada en los años 20 y 30 por la Escuela de Chicago —y de la que son representativas las obras de Merriam, Lasswell y Gosnell— pretendió dotar de autonomía a la Ciencia Política vinculándola con los métodos empíricos. El objetivo era aproximarla a las ciencias naturales. En realidad, el intento de acercar las ciencias sociales a las ciencias naturales no era nuevo, pues a medida que avanzó el siglo XIX surgieron precursores del concepto científico aplicado a la sociedad, entre ellos, debe recordarse a Comte.

El conductismo, según señala Leca, se presentó a sí mismo como la aplicación de las ciencias empíricas al comportamiento (Leca, 1985:93). Su objetivo se encaminaba a descubrir regularidades de forma que pudieran expresarse en generalizaciones o teorías con valor explicativo y predictivo. Ello implicaba elaborar técnicas de observación y cuantificar o medir los fenómenos a fin de obtener la máxima precisión. Desde este punto de vista, las valoraciones deben excluirse de la Ciencia Política, ésta ha de limitarse al análisis y a la observación de la realidad tal como es y no como debiera ser. La pretensión no deja de plantear dificultades, tal vez insuperables, sobre todo, si se admite con Fisichella que ni siquiera las ciencias de la naturaleza logran evitar los juicios de valor (Fisichella, 1986: 35). De acuerdo con estos parámetros se rechazó que la Ciencia Política pudiera concebirse en un sentido laxo, más bien se defiende un sentido restringido del término ciencia. En el primer caso, el término se utiliza para referirse a «cualquier estudio de los fenómenos y de las estructuras políticas, conducido con sistematicidad y con rigor, apoyado en un amplio y agudo examen de los hechos, expuestos con argumentos racionales» (Bobbio, 1991:218). Frente a este concepto de ciencia, los estudiosos del comportamiento sostuvieron que la palabra sólo debe aplicarse al trabajo realizado con el método científico, es decir, al trabajo elaborado con el método empírico.

El auge del método empírico contribuyó a que el comportamiento político cuantificable constituyese el núcleo central de la Ciencia Política, hasta el punto de que las ciencias sociales llegaron a adoptar el nombre de ciencias del comportamiento. La atención que logró recabar no se circunscribió sólo a los enfoques que, como el conductismo, inciden en los aspectos cuantitativos y, por lo tanto, mensurables; el comportamiento también fue el objeto de atención de otros enfoques metodológicos, por ejemplo, la Teoría de Sistemas o la Teoría de la Elección Racional (TER). En este sentido, Easton, describe «el sistema político como el comportamiento o serie de interacciones a través de las cuales se hacen y se cumplen en nombre de una sociedad los repartos investidos de autoridad (o decisiones vinculantes)» (Easton, 1974: 358). Con este concepto se alude a un conjunto de diferentes partes, por ejemplo, las instituciones políticas, los medios de comunicación o las asociaciones, que se encuentran interrelacionadas entre sí y en contacto con el medio en el que se desenvuelven. Por su parte, la TER —enfoque que se

desarrolla a mediados de los años cincuenta del siglo pasado— parte del presupuesto del autointerés para explicar el comportamiento. Las personas son racionales y persiguen maximizar su interés en el ámbito político, igual que lo hacen en el económico.

En coherencia con estos cambios metodológicos, la Ciencia Política se identificó con «el estudio del poder o del proceso de adopción de decisiones» (Easton, 1974:356). Una obra pionera de las nuevas tendencias de la Ciencia Política norteamericana fue la de Bentley, publicada en 1908, con el significativo título: *The Process of Government*. Para este autor, la política es un proceso formado por las acciones de los grupos en conflicto, un devenir de sus comportamientos, de sus intereses y de sus decisiones. El objetivo de la política, por lo tanto, es «la fuerza en las relaciones del poder». Así entendida, la política no coincide con el Estado, el fenómeno político descansa en las relaciones de fuerza entre las personas; el Estado o la fuerza organizada se disuelven, pierde interés (Passerin, 2001:85-89). El objeto de la Ciencia Política, según estos planteamientos, son las relaciones de poder entre los diferentes grupos sociales, ya sean de naturaleza pública o privada y las decisiones políticas derivan de un proceso complejo en el que intervienen diferentes participantes. La política se convierte en parte de la sociedad. Como señala Sartori al valorar la trayectoria de la Ciencia Política desde los años 20 del siglo XX, su renacimiento había producido la sociologización de la política (Satori, 1987:257). Con posterioridad, Borella abunda en la misma idea al sostener que los enfoques empíricos contribuyeron al olvido o desconocimiento de la especificidad de la política, «o si se quiere al isomorfismo de todos los comportamientos. Las instituciones y las estructuras políticas pierden su carácter propio y se asemejan a los cuadros sociales de comportamientos individuales» (Borella, 1990:99).

La delimitación del objeto de la Ciencia Política en el poder, sin embargo, no llegó a zanjar las polémicas. En ocasiones se observó que se trata de un concepto demasiado ambiguo. En este sentido Easton observó que la política no puede definirse sólo como poder porque ello exigiría distinguir sus diferentes formas; tampoco basta con añadirle el atributo de político. La ambigüedad del concepto, según Easton, desborda los problemas propios de la Ciencia Política, de ahí que considere el sistema político su objeto característico. El concepto introducido por Easton logró precisar que el proceso político está integrado por una serie de subprocesos interdependientes (Almond: 263) pero, no llega a acotar con más claridad el ámbito de la política de lo que lo hace el concepto de poder.

La redefinición del objeto de la Ciencia Política en el poder indujo a marginar el estudio del Estado. Esta pérdida de interés por el Estado no parece guardar coherencia con los cambios de la realidad política del momento, ya que acontece de forma paralela con el despegue de la transformación del «Estado mínimo» en un

Estado de bienestar, modelo que supuso una mayor intervención de la organización estatal en la sociedad y, en último caso, una influencia más intensa del marco estatal en las relaciones sociales. En apariencia, la causa pudo estar unida al impacto de las tendencias metodológicas. El método adoptado pudo condicionar el objeto, pues los estudios empíricos se adecuan con más facilitad a los estudios de micropolítica, mientras que su aplicación a la macropolítica plantea obstáculos. Quizá no deba soslayarse el cambio metodológico, pero no explica por sí mismo la trayectoria seguida por los estudios de la Ciencia Política sobre el Estado. Como sostuvo Nettl en 1968, la marginación del concepto coincide con el traslado a Estados Unidos del centro de gravedad de la Ciencia Política entre 1938 y 1953, país donde se institucionaliza la corriente pluralista, de la que se tratará en el subepígrafe 5.3. Sin embargo, añade Nettl que el menor interés por el Estado es un problema más antiguo pues, al margen de los cambios metodológicos, ya con anterioridad el Estado había ocupado un lugar secundario en la Teoría Política anglosajona (Nettl, 1994).

La aparente marginación del Estado guarda una estrecha relación con una tradición cultural concreta. La política como proceso entiende que el poder está fragmentado en una pluralidad de grupos, no existe un único centro sino la concurrencia de numerosos centros de poder. Los defensores de esta concepción del poder rechazan que el Estado soberano sea compatible con ella. De este desajuste da cuenta el desarrollo que se le da al término «Estado» en la *Enciclopedia Internacional de Ciencias Sociales* editada en los años 60. En este estudio se sostiene que el Estado pudo entenderse como poder supremo en la época de las monarquías absolutas, pero que la Revolución francesa fue el detonante de un proceso conducente al deterioro de la autoridad del Estado debido a la sustitución de la de la soberanía del príncipe por la del pueblo, la democracia diluye, pues, el poder soberano y lo convierte en una mera ficción (Watkin,1974:467 y s.s). Dejando al margen que, desde el punto de vista histórico, la consolidación del Estado soberano es fruto de un proceso histórico y uno de sus pilares fue su configuración como un Estado liberal y democrático, no debe obviarse que el sufragio universal no eliminó la necesidad de que se continuase imponiendo decisiones colectivas obligatorias dotadas de legitimidad de la que, por otra parte, carecen los grupos sociales. En muchos casos, las relaciones sociales transcurren por la vía de la negociación y el acuerdo, pero en casos de conflictos de intereses no son viables ni la una ni el otro, sino que se necesitan instituciones que los resuelvan. Incluso ante problemas de coordinación también son ineludibles las instituciones que establezcan reglas imperativas. En realidad, tras la marginación del Estado en los estudios de Ciencia Política subyace un concepto distinto de Estado anclado en los valores de una determinada cultura política. Como sostiene Cotarelo «No es que la Ciencia Política ignore al Estado; es, antes bien, que parte de un concepto de Estado que pudiera no tener universal aceptación. O, dicho en otros términos, la corriente

empírista y sociologizante dentro de la Ciencia Política, puede sucumbir a la tentación de deshacer el Estado en un entramado de relaciones interpersonales, despojándole de toda objetividad» (Cotarelo,1988:54).

Con todo, el predomino de los enfoques basados en el comportamiento no supuso el abandono de los estudios sobre el Estado, como demuestran los trabajos de Carl Friedrich, Herman Finer, Maurice Duverger o Martin Lipset, entre otros.

4.3. Las tendencias de la Ciencia Política y el estudio del Estado en los últimos años

Desde el punto de vista metodológico, las técnicas cuantitativas se extendieron en la Ciencia Política aunque no han dejado de generar escepticismo por las dificultades de su aplicación. Los problemas que se plantea la Ciencia Política son de naturaleza compleja y no todos los fenómenos son cuantificables; a ello se añade que la mutabilidad del objeto de investigación obstaculiza las cuantificaciones. Por lo demás, cabe dudar de que los comportamientos colectivos logren explicarse a partir de la agregación de los comportamientos individuales. Las limitaciones de la cuantificación se han tratado de superar recurriendo a técnicas cualitativas. Los estudios de casos y la comparación siguen ocupando un lugar destacado. Desde hace años las cuestiones metodológicas han dejado de provocar las controversias de otras etapas. La aceptación de la pluralidad de enfoques es la tendencia general.

Por lo que se refiere al objeto de estudio, también la característica es la diversidad de cuestiones abordadas por la Ciencia Política. Mientras que en otras épocas no se ocupaba de ciertos problemas de índole social y cultural, en los últimos años fueron objeto de atención. Entre los ámbitos de estudio que experimentaron mayor impulso, desde, aproximadamente, 1970, destaca el análisis de las políticas públicas, estudios que se centran en los procesos de adopción de decisiones. Las decisiones consideradas como un proceso permiten estudiarla desde una perspectiva más compleja. Es decir, mientras que, cuando se habla de decisión, la atención recae en el momento de la adopción, con el término proceso se aspira a dar cuenta no sólo de ese momento sino de otras fases previas —como son la introducción en la agenda y la preparación de la decisión, lo que permite identificar a los participantes que en ellas intervienen— y posteriores —esto es, las fases de aplicación y evaluación de las políticas.

Especial atención merece la importancia que volvió a adquirir el estudio del Estado, desde mediados de los años setenta y, de una forma más nítida, alrededor de los ochenta del siglo XX, tras el lugar secundario que ocupó en las décadas pre-

cedentes. De esa época son los trabajos de Stepan (1978), Nordlinger (1981) y el de Skocpol quien publica en 1985 un artículo bajo el significativo título de «El Estado regresa el primer plano». Una manifestación más de ese renovado interés por el Estado fue el Congreso de 1990 celebrado por la Asociación estadounidense de Ciencia Política al reservar un lugar en su programa para un nuevo tema titulado «Devolver el Estado a la Ciencia Política». La atención que entonces recabó el Estado fue interpretada como una europeización de lo político y de sus perspectivas de estudio (Borella, 1997: 105). La oportunidad de focalizar el interés en el Estado que, por otra parte, no deja de ser un objeto específico de la Ciencia Política, ha sido subrayada por diferentes estudios. Por ejemplo, Stoker, crítico con la ampliación del ámbito de estudios de la Ciencia Política, reclama una mayor atención respecto al Estado, lo que justifica señalando que, si bien la política es una actividad muy amplia, el Estado es el ámbito colectivo cuya actividad se impone de forma generalizada y coercitivamente por encima de otros grupos y asociaciones (Stoker, 1997: 18). Después de la etapa iniciada por la revolución conductista, que condujo a buena parte de estudiosos de la Ciencia Política a centrarse en la sociedad, se retoma no sólo el estudio del Estado sino el de las instituciones en general para explicar la cohesión de la sociedad ante la dificultad de agregar los intereses de los grupos. La relevancia de las instituciones para dar cuenta de lo colectivo es admitida, incluso, por algunas corrientes que, como la Teoría de la Elección Racional, parten de presupuestos individualistas en su metodología. Ahora bien, el enfoque neoinstitucionolista en su conjunto no se centra en el Estado, el concepto de institución no es unívoco, de ello se tratará el epígrafe 5.4.

El impulso adquirido por los estudios sobre el Estado, a mediados de los 70 del siglo XX, es paralelo a las nuevas y generalizadas transformaciones que experimenta desde esos años en los países de la OCDE. La crisis económica de 1973 inició una etapa que supuso un punto de inflexión en la denominada «Edad de Oro» del Estado en los países de la OCDE, comprendida desde finales de la segunda Guerra Mundial hasta esa fecha. En esta etapa los Estados se configuraron como Estados territoriales, de Derecho, democráticos y de bienestar.

Sin embargo, desde los años 70 del siglo XX, se subraya que los sistemas democráticos eran disfuncionales debido a la **«crisis de gobernabilidad»** que soportaban. El término fue acuñado por Huntington y Crozier en 1975. La ingobernabilidad, según estos autores, derivaba del aumento de demandas sociales dirigidas hacia el Estado y de la reducción de sus recursos para satisfacerlas. La vía de solución recomendada fue reducir la intervención estatal a fin de que la sociedad se autogobernase. Por lo tanto, la propuesta conducía a revisar el modelo de relación entre el Estado y la sociedad característico de la Edad de Oro. Desde el punto de vista ideológico y de los programas partidistas, hacia la mitad de los setenta, gana

fuerza las posturas favorables al «adelgazamiento» del Estado, objetivo que fue defendido, sobre todo, por el neoliberalismo, aunque la izquierda tampoco se mantuvo al margen de las nuevas propuestas. Ciertas corrientes defendieron la ruptura del socialismo con su vinculación estatalista y la revitalización de la sociedad civil (Bourdieu,1999. Keane, 1992).

Por otra parte, es incontrovertible la incapacidad del Estado para afrontar ciertos problemas en solitario como los de naturaleza medioambiental y de seguridad (terrorismos, mafias, tráfico de drogas). Las nuevas tecnologías de la comunicación y la liberalización de los mercados, desde los años 80 del siglo XX, fueron los fenómenos más importantes que erosionaron la congruencia entre el espacio político y la actividad social por las dificultades que introdujeron para controlar los movimientos de mercancías, personas e información. La tendencia a la creación de un mercado global, esto es, la expansión del comercio, de la inversión externa directa y, sobre todo, de los mercados de capital, que son los que realmente han adquirido una dimensión global, limita la capacidad de los Estados para establecer políticas nacionales. El nuevo escenario surgido en los últimos decenios del siglo XX diverge del que afloró en los años treinta. Entonces el Estado fue considerado un medio ineludible para la corrección de los fallos del mercado y sus consecuencias sociales. A la inversa, en los años 80, la postura dominante sostuvo que el libre mercado sólo depende de la estabilidad monetaria y fiscal, no precisa de la interferencia política porque ésta sólo genera ineficacia y el mercado posee mecanismos de autorregulación que tienden al equilibrio.

La incapacidad del Estado para dar respuestas a problemas de las sociedades contemporáneas, unida a la pérdida de control sobre las actividades ejercidas en su territorio han sido interpretadas como manifestaciones de la quiebra de la soberanía o de la autonomía estatal y, en consecuencia, del declive del Estado como modelo de organización. Ahora bien, considerar el declive del Estado como fenómeno que afecta de manera uniforme a todos los Estados, supone desconocer la gran desigualdad entre ellos, por ejemplo, no puede equipararse Estados Unidos a los microestados, tampoco la disposición diplomática para la utilización de las vías multilaterales es idéntica entre ellos (Cohen, 2003:33)). Desde el punto de vista económico, los hechos más recientes han rebatido que los mercados posean mecanismos autorreguladores. Desde la crisis económica de 1997, considerada como la primera crisis económica de la era de la globalización, hasta llegar a la que se inicia en 2008 y se agudiza en 2009, cuya intensidad se equiparó a la de 1929, la recuperación ha exigido la intervención de los Estados. La importancia del Estado en la economía mundial fue destacada por una institución impulsora del libre mercado global como es el Banco Mundial, que mantuvo en un Informe de 1997 que el desarrollo económico no puede ser asumido por el Estado, pero tampoco al margen de

él; exige un Estado eficaz y estable que evite incertidumbres (Banco Mundial, 1997). Por encima de los nuevos cambios, la organización estatal y las instituciones públicas siguen siendo ineludibles para dar respuestas colectivas a problemas que poseen una naturaleza colectiva, la sociedad por sí misma carece de recursos y tampoco han surgido actores alternativos.

Desde el punto de vista de la seguridad, en los años noventa del siglo XX y, sobre todo, después de los atentados del 11 de septiembre, una nueva categoría de Estados pasa a formar parte de la política exterior de seguridad norteamericana y de otros países. Son los llamados «**Estados fallidos**» o «Estados fracasados», también denominados con otros adjetivos. Con esta expresión se designa a los Estados caracterizados por su descomposición institucional, por la pérdida o carencia del monopolio coercitivo y porque no poseen legitimidad. Estos Estados son incapaces de desempeñar funciones básicas como el mantenimiento de la seguridad física de sus ciudadanos, la aplicación de las leyes o la provisión de servicios públicos (Fernández, 2008). Los Estados fallidos pasan a formar parte de la agenda internacional porque son vistos como una amenaza potencial para la seguridad mundial por ser fuente de terrorismo y de otros problemas relacionados con la sanidad, la migración, el tráfico ilegal de armas, de drogas y de recursos naturales. Estos Estados son traídos a colación porque, aparte de que hayan entrado en las agendas política, lo que interesa subrayar es que su fragilidad no se ha tratado de superar con organizaciones alternativas sino reconstruyendo los Estados.

Aunque el nuevo contexto en el que actúan los Estado ha cambiado, su presunto declive no encuentra apoyo en la realidad. No es extraño que la postura con más adeptos defiende que los Estados están experimentando transformaciones que repercuten en sus funciones y estructura institucional. Según algunos autores, la función de dirección y gestión directa del Estado cede para centrarse en la regulación, la coordinación y el impulso de las iniciativas de los actores sociales (Hall, 1993:167). Esta forma de entender las funciones estatales ha inducido a la revisión del concepto de Estado como organización que posee el monopolio de la coerción legítima y a la forma de entender la función de gobierno. Este último concepto es reemplazado por el de **gobernanza**, término polémico y carente de definiciones unánimes. Los teóricos de la gobernanza le dan un significado distinto al de gobierno. El concepto revisa la centralidad del Estado en el sistema político, se caracteriza por la inexistencia de un centro de dirección y de relaciones jerárquicas. El poder, de acuerdo con este concepto, se encuentra fragmentado entre numerosos actores de naturaleza pública y privada, las políticas públicas pueden estar determinadas por actores no estatales. Un presupuesto de la gobernanza es la capacidad autoorganizativa de la sociedad. Así entendida, la gobernanza se desvía de la concepción liberal democrática del Estado como centro de poder político para la arti-

culación de los intereses colectivos. El concepto supone, al igual que el de ingobernabilidad, una nueva forma de entender las relaciones entre el Estado y la sociedad.

No es este el lugar para abordar las transformaciones contemporáneas del Estado, pero sí para dejar constancia de los estudios que se ocupan de ellas. Sin ánimos de exhaustividad, entre las monografías dedicas a su análisis cabe citar las de Sorensen, (2004), Leibfried y Zürn (2005), Hay (2006), Hurrelmann (2007), Jessop (2008). Estos estudios analizan el poder del Estado en las sociedades contemporáneas y su relación con la sociedad. Un denominador común es el análisis de las transformaciones del Estado a partir de las dimensiones que lo caracterizaron en la llamada Edad de Oro, esto es: a) la dimensión territorial que supone el control de los recursos materiales dentro de sus respectivos territorios —el monopolio de la política monetaria, la imposición fiscal y el uso de la fuerza—; b) la dimensión legal, que implica el uso exclusivo a legislar; c) la dimensión de legitimación democrática y d) la dimensión de bienestar. Los estudios se plantean el análisis del alcance de los nuevos cambios y las repercusiones en el poder estatal, las funciones e instituciones que cambian y las que resisten a los cambios, o, los ámbitos en los que el Estado sigue ejerciendo un monopolio y el lugar que ocupan otros actores en el gobierno de las sociedades.

5. ENFOQUES Y CONCEPCIONES SOBRE EL ESTADO

Las explicaciones que aspiran a dar cuenta de las relaciones entre el Estado y la sociedad no son unívocas. El alcance del poder del Estado ha sido valorado de forma distinta, para unos el Estado es un instrumento del capital, otros defienden que se trata de un ámbito neutral y para un tercer grupo el Estado posee un poder autónomo. Las divergencias se suscitan, en buena medida, porque se parte de presupuestos teóricos distintos, también la metodología adoptada condiciona el objeto de estudio. A modo de síntesis las diferentes concepciones sobre el Estado pueden clasificarse en cuatro categorías: marxismo, elitismo, pluralismo e institucionalismo. No obstante, ha de tenerse en cuenta que estas corrientes no son homogéneas, lo que añade dificultad para la clasificación de las distintas aportaciones. Además, los presupuestos iniciales de los que cada una ha partido se han ido revisando. Por un lado, las diferencias entre las corrientes persisten, pero, por otro, y salvando las controversias en sus correspondientes senos, se aprecia entre ellas una propensión a asumir, de forma parcial, los presupuestos característicos de las otras, de ahí que se haya observado cierta tendencia hacia la convergencia entre el marxismo, el pluralismo, el elitismo y el institucionalismo (Marsh, 1997; Hay y Lister, 2006). Como se explicará a continuación, el Estado no formó parte

del núcleo de estudios de estas corrientes, pero desde los años ochenta del siglo XX, también algunos estudiosos próximos a ellas se ocupan del poder estatal.

5.1. El marxismo

Las corrientes socialistas han mantenido posturas divergentes respecto de las funciones estatales. En primer lugar, aunque —como se expondrá más adelante— la concepción acerca del Estado entre los marxistas es susceptible de matizaciones, ha de establecerse una distinción entre el marxismo y lo defendido por otras posiciones socialistas. Mientras que el marxismo propugnó la sustitución del modo de producción capitalista, este segundo grupo —al que cabe calificar como socialismo reformista— se identificó con el ideario de los que sostenían que el capitalismo podía transformarse. Representativas de este socialismo reformista son las aportaciones mantenidas a principios del siglo XIX por Sismondi y Louis Blanc; con posterioridad las de Lasalle, que se reflejaron en el programa aprobado por el Partido Socialista Obrero Alemán en el Congreso de Gotha (1875); asimismo, ya a finales de ese siglo, la corriente crítica al marxismo, y en particular Bernstein, expuso las ideas características del corpus de la socialdemocracia.

Un denominador común del socialismo reformista es la defensa del establecimiento de una nueva distribución de la riqueza, para lo cual resulta imprescindible la intervención del Estado. Desde esta perspectiva se propugnó la conquista del Estado por el movimiento obrero; de ahí que el sufragio universal fuese una de las reivindicaciones centrales. Para el socialismo reformista, por lo tanto, el Estado es un instrumento esencial para la reforma social.

Las consideraciones que Marx realizó sobre la organización estatal discrepan de la del socialismo reformista. Para Marx, el modo de producción condiciona las relaciones sociales y políticas. Según la concepción economicista de la historia defendida por Marx, las relaciones jurídicas y las formas estatales no son independientes de las condiciones materiales sino derivados de ellas; las relaciones de producción constituyen la estructura económica sobre la que se asienta una determinada superestructura jurídica y política. En este sentido, dice Marx en *La Contribución a la Crítica de la Economía Política*: «Ni las relaciones jurídicas ni las formas de Estado pueden ser explicadas por sí mismas (...), arraigan por el contrario en las condiciones materiales de la vida (...). Es en la economía política donde hay que buscar la anatomía de la sociedad civil». En coherencia con estos planteamientos —y según expone Marx tanto en *El Manifiesto Comunista* como en *La Ideología Alemana*— la función del Estado burgués no es otra que la de proteger el dominio de clase. Así, en la segunda obra mencionada sostiene Marx que el Estado es la forma de organiza-

ción «que se dan necesariamente los burgueses para la mutua garantía de su propiedad y de sus intereses», el Estado «sólo existe en función de la propiedad privada (...) es la forma bajo la que los individuos de una clase dominante hacen valer sus intereses comunes». En consecuencia, Marx rechaza que la conquista por el proletariado del Estado burgués pudiese inducir al cambio de la sociedad existente.

En realidad, como explica Bobbio, el Estado, según la concepción marxiana, no es un instrumento neutral; de serlo, su utilización por otra clase conduciría al cambio del modelo socioeconómico, pero, para Marx, la dependencia entre el poder estatal y la clase es inextricable, lo que le induce a propugnar la destrucción del Estado burgués y la sustitución por otro diferente (Bobbio, 1999). El proletariado como clase dominante debía organizar sus propias instituciones estatales de acuerdo con sus intereses.

En este sentido, Marx sostiene en el *Programa de Gotha* que entre la sociedad capitalista y la sociedad comunista sucedería una fase de transformación revolucionaria y «a este período corresponde un período de transición cuyo Estado no puede ser otro que la dictadura revolucionaria del proletariado». Este Estado, como todos los que han existido, según la idea de Marx, es un Estado de una clase; en este caso, el del proletariado, pero a diferencia de los demás Estados, su objetivo sería la eliminación del antagonismo de clase y, por lo tanto, la paulatina destrucción del propio Estado como instrumento de dominio. Al ser la función de la forma estatal la dominación de clases, llegados a la situación en que estas desaparezcan, el Estado terminaría por sucumbir con ellas. Y en esto coincidiría con los anarquistas, para quienes la abolición del Estado es prioritaria y se antepone a la eliminación de las clases. Para Bakunin se convierte en una cuestión *sine qua non* que lleva a la abolición de los privilegios de clase.

Por lo tanto, Marx concibe el Estado como un mero instrumento de clase. Sin embargo, algunos autores han destacado que la concepción marxiana del Estado no se reduce a esta interpretación instrumentalista. Junto a ella, se señala que existe otra que le reconoce una autonomía limitada. La interpretación del Estado como un actor relativamente autónomo es extraída, fundamentalmente, de la obra *El 18 Brumario de Luis Bonaparte*. En esta obra Marx estudia los acontecimientos que desembocaron en el golpe de Estado por parte de Luis Bonaparte en Francia durante 1851, golpe que se produce tanto en contra de los republicanos como de los monárquicos y que condujo a la sustitución de la República por una dictadura personal. En este contexto, el cambio de un poder por otro ha dado pie a que se interprete que, en determinadas circunstancias, el Estado puede, en apariencia, independizarse del poder de la burguesía y dominar sobre la sociedad civil. En cualquier caso, aunque no se nieguen las ambigüedades del legado marxista por lo que se refiere a la concepción del Estado —fenómeno que por lo demás es tratado

por el autor no de una forma sistemática sino marginal— la idea dominante y la que reitera en sus escritos no es precisamente la de considerar al Estado como un actor autónomo sino que es, ante todo, un instrumento. También la corriente marxista posterior siguió entendiendo al Estado, sobre todo, como un instrumento cuya finalidad era ser funcional a la acumulación capitalista, lo que explica, en parte, que los estudiosos de esta corriente marginasen al Estado de sus análisis.

Por lo que respecta a la trayectoria de la corriente marxista, el legado de la interpretación instrumentalista del Estado es perceptible todavía en los trabajos de Baran, de Sweezy y Miliband, publicados en la década de los sesenta. Estos autores, entre otros, al explicar las nuevas funciones asumidas por el Estado después de la Segunda Guerra Mundial defienden que las políticas de bienestar no supusieron un cambio de estructuras. Para Baran y Sweezy las intervenciones del Estado en la economía son una necesidad impuesta por el sistema capitalista en la fase del capitalismo monopolista, en concreto por el problema planteado por la generación y absorción del excedente. Desde esta perspectiva, la intervención del Estado en la economía beneficia a los intereses del capital porque permite crear una demanda agregada. Por su parte, según Miliband, el Estado de las sociedades avanzadas continúa teniendo un carácter clasista, es un mero instrumento de la clase dominante porque, por encima de la diversidad de estatus de la clase empresarial o de la clase trabajadora, las dos clases sociales básicas siguen presentándose como clases antagónicas.

Frente a estas interpretaciones —y tratando de hacer una exposición de síntesis—, otras aportaciones de orientación marxista, aun admitiendo el condicionante de la estructura económica sobre la política y —en particular— sobre la actividad del Estado, relativizaron cuando no rechazaron el determinismo económico característico de la interpretación instrumentalista. Los estudiosos neomarxistas observaron que era un reduccionismo equiparar el Estado con la superestructura de la base económica o explicar las luchas políticas como consecuencia exclusiva del conflicto de clases.

Antonio Gramsci, cuya obra marcó una ruptura con las interpretaciones economicistas, suele ser citado como uno de los autores más influyentes. Para Gramsci, la dominación capitalista no es sólo el resultado de la propiedad privada de los medios de producción. Un factor esencial es el consentimiento de los ciudadanos y, en particular, la ideología, la cultura así como el Estado son elementos esenciales para la creación de ese consentimiento. Otros estudiosos neomarxistas replantearon la naturaleza y funciones del Estado en las sociedades avanzadas dando un giro a lo mantenido por las posturas tradicionales. Algunas formulaciones llegan incluso a sostener que el Estado posee cierta autonomía. En este sentido, al inicio de los años setenta, Nicos Poulantzas defiende que el Estado posee una relativa autono-

mía respecto a la clase dominante, autonomía que es esencial para resolver tanto los conflictos de intereses entre los grupos de la clase dominante como los suscitados entre ésta y la clase dominada, si bien a largo plazo el Estado se revela, dice Poulantzas, como un Estado de clase, pues su finalidad es favorecer la acumulación capitalista. Para el autor mencionado, la relación entre la clase capitalista y el Estado no hay que buscarla, como lo hace Miliband, en el origen social compartido por la elite política y la elite económica, puesto que esa vinculación es de tipo estructural e independiente de la procedencia social de los políticos (Taylor, 1997: 262 y s.s).

La idea de que el Estado representa los intereses generales del capital es mantenida también por otros autores como O'Connor, Altvater o Galgano, entre otros. Según Altvater, el capital requiere para su expansión un conjunto de instituciones que él mismo no puede producir porque se encuentra fuera de la lógica del beneficio. El Estado es la institución que realiza las funciones necesarias para la reproducción del capital ya sea estableciendo y salvaguardando el ordenamiento legal, o regulando los conflictos entre el capital y el trabajo, o, en fin, propiciando la expansión del capital nacional en el mercado mundial. Desde este punto de vista, el Estado, mantiene Altvater, no es un capitalista en una sociedad capitalista porque sus funciones no se inspiran en un criterio de rentabilidad. Su intervención, por otra parte posee límites, pues no puede desarrollarse hasta poner en peligro la acumulación privada. La intervención del Estado se ha justificado por las exigencias generadas por la propia economía de mercado. A ello también se refiere Habermas con «la lógica del desplazamiento de las crisis», es decir aunque las crisis se originen en la economía se convierten en responsabilidad del Estado. En realidad, la necesidad de regulación de la economía no es una idea privativa del marxismo sino compartida por otras posiciones. Distintas son las matizaciones introducidas por Galgano respecto a la naturaleza del Estado. Para este autor, el Estado que posee cierta autonomía no es sólo el «Estado del capital» sino un «Estado capitalista». Es decir, el Estado es una institución política a la vez que institución económica y en esta faceta el Estado es un capitalista más. Se convierte en «un capitalista colectivo ideal», en una organización que permite a la clase capitalista realizar colectivamente los intereses de clases. La intervención del Estado en la economía es otra vía de extracción de plusvalía, porque, por una parte, el trabajo es expropiado por los capitalistas particulares al apropiarse del valor de los bienes y, por otra parte, por el Estado al apropiarse de parte del salario, plusvalía que revierte en los capitalistas a través de subvenciones e infraestructuras (Rubio, 1991:403).

El desajuste entre la interpretación instrumentalista y las funciones de los Estados de bienestar explica que los análisis neomarxistas admitan que no todas

las competencias estatales fuesen rentables al sistema capitalista. Diferentes autores sostienen que el Estado de bienestar desarrolla políticas heterogéneas respecto a sus fines: unas son beneficiosas para la acumulación capitalista, otras, por el contrario, tienen como objetivo crear condiciones de legitimidad para garantizar la paz social. Ahora bien, esos diferentes fines de las funciones estatales crean contradicciones o de carácter económico o ideológico.

5.2. El elitismo

La corriente elitista, a diferencia de las tesis defendidas por el marxismo, sostiene que los factores económicos no determinan el poder, toda vez que lo político ejerce influencias significativas. Los elitistas rechazan el concepto de clase económica y utilizan, en su lugar, el término de elite, niegan asimismo que la elite empresarial ejerza un dominio absoluto sobre el poder político. La idea central defendida en los primeros decenios del siglo XX por los autores clásicos de esta corriente, como Robert Michels, Vilfredo Pareto o Gaetano Mosca, se centra en que en todas las circunstancias una minoría ejerce el poder sobre la mayoría, ese dominio lo extrae de su capacidad organizativa. También Max Weber y, posteriormente, Joseph Schumpeter [1883-1946], desde posiciones democráticas, coinciden con la idea de que una elite siempre domina sobre la mayoría, incluso en el contexto de las democracias liberales y a pesar del desarrollo de los partidos de masas. Para ambos autores, el Estado posee capacidad autónoma frente a los mercados (Evans, 1997: 244).

Desde las filas elitistas, Wright Mills polemiza con la idea pluralista respecto a que el poder esté disperso en las sociedades democráticas. Mills sostiene, en su trabajo sobre las elites gubernamentales norteamericanas, que las instituciones están dominadas por la «elite del poder» integrada por los gobernantes, por los directores de las grandes empresas y por la cúpula militar; es esta elite la que, con un importante grado de autonomía, define el contenido de las políticas de acuerdo con sus intereses. Mills acepta cierta competencia entre los grupos de intereses, pero en niveles inferiores porque, en realidad, el poder se concentra en las elites política, económica y militar. En consecuencia, el Estado no es ni un instrumento al servicio del poder económico, según sostienen los marxistas, ni un árbitro neutral, según defienden los pluralistas (Mills, 1987).

En los años setenta del siglo XX, en parte, como consecuencia de la dinámica de los Estados de bienestar y en parte, como respuesta a la crisis económica de esos años, algunos estudios destacaron la tendencia neocorporativista de las democracias liberales. Las prácticas neocorporativistas consisten en la participación de

ciertas organizaciones de intereses sectoriales en las decisiones políticas, su utilización ha sido explicada como medio para la implantación de las políticas públicas y, también como una vía para solucionar el exceso de demandas sociales de las sociedades contemporáneas.

El fenómeno corporativista ha sido objeto de distintas definiciones; entre ellas una que se cita con frecuencia es la de Philippe Schmitter, quien lo conceptúa como «un sistema de representación de intereses en el que las unidades que lo constituyen se organizan en un limitado número de categorías singulares, obligatorias, no competitivas, ordenadas jerárquicamente y funcionalmente diferenciadas, que el Estado reconoce y autoriza (cuando no crea) y a las que se otorga, a propósito, un monopolio de la representación dentro de sus respectivos ámbitos, a cambio de que respeten ciertos controles en la selección de sus líderes y en la articulación de sus demandas y apoyo» (Evans, 1997: 250). Los estudios neocorporativistas, en contra de los presupuestos del pluralismo clásico, revelan que el poder no está tan disperso como defiende esta corriente. No obstante, si se tiene en cuenta la rectificación introducida por los neopluralistas al admitir que los grupos económicos poseen una influencia privilegiada en los procesos políticos, cabe interpretar que lo que se produce es una convergencia entre las corrientes pluralistas y elitistas. De hecho algunos autores, entre ellos Almond, tipifican el neocorporativismo como una variante del neopluralismo (Almond, 1999:247). En todo caso, la identificación de las prácticas neocorporativistas con el neopluralismo es relativa. El corporativismo implica tanto la institucionalización de un número limitado de grupos de intereses como la monopolización de la representación por esos grupos; la institucionalización corporativista permite, como sostiene Evans, la legítima dominación de las elites en lugar de que los grupos, según son entendidos por el pluralismo, no estén controlados por el Estado y su participación en la adopción de decisiones sea ilimitada. Es decir, según los estudiosos neocorporativistas, la organización de los grupos son obligatorias y reconocidas por el Estado, por el contrario el neopluralismo mantiene que los grupos son espontáneos, no son reconocidos por la ley y son competitivos entre sí.

Más recientemente, la proliferación de «redes» en las democracias liberales ha sido considerada una manifestación de la naturaleza elitista del poder. Esta vinculación puede aceptarse si se entiende a las redes como estructuras de decisiones integradas por un número limitado de miembros (Evans, 2006 :54). En líneas generales, los análisis de las élites políticas se ocupan, sobre todo, del lugar que poseen las elites en el proceso de adopción de decisiones y en menor medida de las relaciones entre el Estado y la sociedad. Aunque autores afines a esta corriente se han ocupado del estudio del Estado, por ejemplo la aportación de Skocpol, a la que nos referiremos más adelante.

5.3. El pluralismo

La corriente pluralista enlaza parcialmente con las ideas del liberalismo clásico, en particular con las de Madison, por su defensa de la existencia de intereses heterogéneos en las sociedades. Aunque existen diferencias ya que mientras para Madison las facciones, pese a ser inevitables, son perniciosas y debían neutralizarse mediante la representación política, para los pluralistas la diversidad de intereses es una característica consustancial de la democracia, su existencia evita que se imponga una mayoría tiránica, y garantiza la viabilidad de la misma democracia. Esta corriente encuentra sus raíces doctrinales en el pensamiento inglés y, en concreto, en las aportaciones de Laski y Cole. Ambos autores rechazaron la idea de Estado soberano y defendieron la necesidad de limitar el poder estatal (Smith, 2006:22). Su origen más próximo se localiza en los estudios que Bentley realizó sobre los grupos de interés en la primera década del siglo XX [1908], trabajo que fue continuado por David Truman [1951]. La corriente pluralista adquirió mayor impulso con la obra de Robert Dahl [1956] quien califica a las democracias liberales con el significativo término de «poliarquía». Robert Dahl plantea el pluralismo como una descripción del funcionamiento del sistema político estadounidense, encontrándose este enfoque íntimamente vinculado con ese ámbito cultural, donde se convierte en modelo dominante después de la segunda postguerra. Las peculiaridades del contexto sociopolítico del que procede el pluralismo han dado pie para observar que su aplicación plantea obstáculos en ámbitos distintos del que surgió. Por ejemplo, la debilidad de los partidos políticos, la mayor influencia de los grupos de presión en la canalización de intereses, o lo reciente de su tradición estatal son rasgos característicos del sistema norteamericano no compartidos por otros países europeos.

Desde el punto de vista metodológico, la corriente pluralista ha aspirado a presentarse como una descripción de la realidad y una manifestación observable en el funcionamiento del sistema político norteamericano es la existencia de una miríada de grupos de intereses en conflicto. En consecuencia, su objeto de estudio por excelencia son los grupos y el método a seguir es el comportamiento observable, esto es, los grupos que participan e influyen en las decisiones. Hay razones, por lo tanto, para asociar el pluralismo con la revolución metodológica conductista. Esta asociación hay que entenderla con cautela, pues, a pesar de la aspiración empirista de los pluralistas, sus presupuestos teóricos no están exentos de contenidos normativos. La repercusión del cambio metodológico en el desarrollo de la corriente pluralista, según Gunnel, debe matizarse porque la idea de la fragmentación de intereses era ampliamente compartida por los estudiosos norteamericanos, a lo que se añadía el rechazo que suscitaban ciertas concepciones estatalistas tradicionales al relacionarlas con el autoritarismo y las políticas imperialistas (Gunnel,

1999). Como se sostiene desde la corriente pluralista, los primeros estudios sobre los grupos de interés surgieron «como reacción a la teoría de la soberanía» y su punto ideológico de partida fue que la libertad era el valor supremo cuya preservación exige la distribución del poder (Almond, 1999:239).

En primer lugar, hay que señalar que el presupuesto característico de la corriente pluralista se refiere a que el poder en las democracias liberales es difuso, se encuentra disperso en numerosos centros y ninguno de ellos domina por completo a la sociedad, por lo tanto no existe un único centro de poder. Este punto de partida resquebraja la consideración del poder estatal como un poder soberano. La dispersión del poder, explican los pluralistas, se debe a la distribución desigual de los recursos políticos. Algunos grupos pueden influir más en un área que en otra, pero no logran dominar toda la actividad política porque los medios del poder, ya se trate del dinero, de la capacidad de movilización, del apoyo electoral o de la información, no los monopoliza un único grupo sino que se reparten desigualmente. Incluso si se reconoce que ciertos grupos puedan ejercer cierto predominio sobre los demás, esa preponderancia se ve limitada por diferentes razones: porque en general los grupos no estén interesados en influir en todos los ámbitos de decisión, o también porque el propio sistema de grupos contrarresta entre sí la influencia de un determinado grupo, o bien puede suceder que la existencia de un grupo poderoso desencadene la organización de otro que restrinja su poder; por ejemplo, las organizaciones sindicales frente a las organizaciones empresariales (Smith, 1997: 221).

En segundo lugar, el objeto nuclear de los pluralistas, como se acaba de indicar, son los grupos. Son ellos los protagonistas de la sociedad y, en consecuencia, la política sólo puede comprenderse a través de los grupos; los individuos tienen existencia en cuanto miembro de los grupos, su identidad se conforma por la pertenencia a ellos. El proceso político se construye mediante la interacción de los grupos, las decisiones políticas no son fruto de una mayoría sino reflejo de las fuerzas grupales y de sus negociaciones. Los pluralistas describen la política norteamericana «como una compleja urdimbre de actividades descentralizadas de negociación entre una plétora de grupos de interés» (Almond, 1999:261). Así entendida la política, el Estado no pasa de ser más que un ámbito neutral o un espejo donde se refleja y compiten intereses surgidos de la sociedad; la organización estatal carece de poder para actuar de forma autónoma y no posee unos intereses propios. Para Dahl, los intereses sociales son heterogéneos, de ahí la dificultad de alcanzar un consenso sobre el contenido de un hipotético interés común. En el mejor de los casos, ese interés sólo podría definirse en términos muy generales, pero así acotado no serviría de guía para las decisiones colectivas (Dahl, 1992:334).

En tercer lugar, otro principio característico del pluralismo es el consenso. Los pluralistas sostienen que el sistema político de las democracias liberales está abierto a todas las demandas sociales, su fragmentación institucional conduce a que las políticas se formulen desde numerosos centros y se amplíe el número de instancias sobre las que realizar la presión. Por lo tanto, el rasgo fundamental de la democracia americana es el consenso, pues si los grupos no se organizan es porque no existen quejas ya que éstas son las que moviliza la acción y el sistema como se ha dicho, está abierto a todo tipo de demandas (Smith, 2006).

La concepción defendida por el pluralismo acerca del poder y de las relaciones entre el Estado y la sociedad diverge de la mantenida por otras corrientes. Mientras que para los marxistas, el Estado es un instrumento de la clase capitalista, para los pluralistas es un ámbito neutral, una asociación más a la que pertenece el individuo; según los primeros el poder está determinado por los intereses de la clase económicamente dominante, por el contrario los pluralistas defienden que el poder se encuentra disperso, además los intereses son heterogéneos, no se reduce a los de naturaleza económica. Respecto a los elitistas, los pluralistas disienten de la existencia de una única elite en el poder. Desde posiciones elitistas, se objeta a los pluralistas que el poder es acumulativo, debido, según Miliband, a la interconexión entre las elites económicas y políticas; la separación entre ambas dimensiones del poder no existe por la vinculación social entre las elites; las personas que ocupan cargos en el ámbito político proceden bien del ámbito empresarial o de la clase media profesional.

A pesar de la influencia que ha ejercido y ejerce el pluralismo sus fundamentos han sido criticados y los hechos han demostrado sus desajustes con la dinámica políticas. Sus presupuestos de partida le impiden apreciar y explicar la existencia de desequilibrios en la distribución de poder, los obstáculos estructurales e institucionales para la participación son ignorados (Held, 2007). El hincapié del pluralismo en los grupos, como protagonistas por antonomasia de la actividad política, y el lugar secundario reservado al Estado hace pensar que la organización colectiva recae en ellos, pero la política centrada en los grupos elude lo colectivo, no hay que soslayar que los intereses grupales son intereses sectoriales, en muchos casos contradictorios entre sí. Como señala Smith es erróneo asumir que la consulta a los grupos de intereses ejerzan en todas las circunstancias influencias en la toma de decisiones. Las consultas desde el ámbito político a los intereses privados puede deberse más a la utilidad que reportan para la implantación de las decisiones que a la presión inicial de esos intereses. Aunque los pluralistas niegan que el Estado posee intereses propios, si se tiene en cuenta que es éste el que tiene recursos y legitimidad para elaborar y aplicar las políticas, tampoco puede negarse la posibilidad de que las políticas sean iniciadas por los actores públicos, no para responder a la presión de los grupos sino porque obedecen a intereses propios. No le falta

razón a Smith al señalar que la consideración del Estado como una arena neutral induce a identificarlo con una organización benévola, a descuidar, incluso, su potencial, pero bien puede suceder que el Estado no sea usado con fines benévolos (Smith, 2006).

Los años 60 y 70 del siglo XX marcaron un punto de inflexión en los planteamientos con los que el pluralismo inició su andadura a principios del siglo XX. Las críticas que recabó y los acontecimientos políticos durante esos años en Norteamérica indujeron al replanteamiento de los presupuestos de partida desde las propias filas pluralistas. Los movimientos defensores de los derechos civiles de los ciudadanos negros y los movimientos de protestas contra la guerra de Vietnam refutaron el consenso del sistema norteamericano. Asimismo, pusieron en evidencia la exclusión de ciertos intereses en el proceso político, pese a lo defendido por los pluralistas clásicos (Smith, 2006).

Los trabajos de Bachrach y Baratz [1962] y con posterioridad el de Luckes [1972] mostraron la limitación de los análisis sobre el poder, basados en el comportamiento observable de los actores que prevalecían en la toma de decisiones en una situación de conflicto. Este método fue cuestionado por no tener en cuenta las asimetrías de poder ni las barreras para participar en las decisiones. El estudio de Bachrach y Baratz sostiene que el poder también se ejerce restringiendo las llamadas «no decisiones», es decir, evitando que se adopten decisiones sobre ciertos problemas. El poder, por lo tanto, reside además en quien tiene capacidad para controlar la agenda y mantener los problemas fuera del proceso político (Luckes, 1985).

El carácter abierto del proceso político fue revisado al admitir los neopluralistas que la desigual distribución de poder económico proporciona diferentes oportunidades de participación e influencia. En este sentido, Dahl introdujo matizaciones en sus últimos escritos respecto a sus aportaciones de los años sesenta. Aunque Dahl defiende que la economía de mercado es una condición favorable para el desarrollo y la consolidación de las instituciones democráticas, acepta la existencia de una tensión entre ese modelo económico y la democracia, debida a las inevitables desigualdades generadas por el primero y su repercusión negativa en la igualdad política. Según Dahl el capitalismo de mercado es un factor que provoca desigualdad de recursos tales como la riqueza, el estatus, el prestigio, la información, la organización o la educación. La desigual distribución de recursos, dice Dahl, limita el potencial democrático al favorecer que unos ciudadanos tengan más influencia que otros en las decisiones políticas (Dahl, 1999: 180 y ss.). El predominio de los grupos económicos también ha sido subrayado por otro pluralista clásico, Charles E. Lindblom, quien admite que los intereses económicos poseen un poder estructural porque la estabilidad de los gobiernos depende del crecimiento

económico. En estas circunstancias, las políticas gubernamentales están abocadas a satisfacer las exigencias de la acumulación capitalista sin necesidad de la presión directa de los intereses económicos (Smith, 1997: 230).

Las revisiones acometidas por los neopluralistas suponen cierto acercamiento a las explicaciones marxistas e incluso elitistas (Almond, 1999:262) lo que justifica que también desde la perspectiva pluralista se aprecie una convergencia con los enfoques abordados en este apartado. Ahora bien, por encima de estas revisiones, los neopluralistas siguen defendiendo que los grupos son los actores centrales del proceso político, así como el carácter abierto y competitivo de éste en las áreas en las que no son trascendentales los intereses económicos. La concepción sobre el Estado, en líneas generales, no ha sido objeto de nuevas formulaciones, su equiparación con un ámbito neutral sigue siendo la postura predominante.

5.4. El institucionalismo

Algunas características del institucionalismo se han expuesto al estudiar el origen de la Ciencia Política. A modo de resumen, cabe destacar que el objeto central de este enfoque son las instituciones políticas; es decir, las organizaciones formales de la administración pública. Su funcionamiento así como las normas en las que se apoyan ocupan un lugar clave en los análisis de este enfoque más que, por ejemplo, las actividades de los grupos de interés. Si desde principios del siglo XX, como ya se explicó en el epígrafe 4.2, el estudio de las instituciones pasó a un segundo plano, en los años 80 de ese siglo nuevamente resurgió el interés por ellas, incluso entre los teóricos de la Elección Racional. Los trabajos que retomaron las instituciones se presentaron bajo la denominación de «**nuevo institucionalismo**». El calificativo utilizado fue motivo de discrepancias, poniéndose en cuestión que fuese una corriente realmente innovadora y distinta del institucionalismo tradicional. Por su parte, sus defensores objetaron que se trataba de una corriente que difería del «viejo» institucionalismo" porque el «nuevo» combina los presupuestos característicos de los estudios del comportamiento político con los del institucionalismo tradicional (March y Olsen, 1993: 12).

Los neoinstitucionalistas, a diferencia de las corrientes centradas en el individuo, defienden que el comportamiento colectivo no se reduce al estudio de los comportamientos individuales. La acción colectiva se explica de forma insuficiente a través de los comportamientos individuales observables, ésta exige que se tenga en cuenta lo colectivo, esto es las instituciones que son los contextos donde se desarrollan los comportamientos. Las instituciones son consideradas un componente central de la vida política por sus repercusiones en el orden social y econó-

mico, son las variables independientes explicativas, por ejemplo, de las políticas públicas o del comportamiento de la Administración (Peters, 1999: 307). El redescubrimiento de las instituciones ha permitido a los estudiosos que parten de enfoques centrados en el comportamiento encontrar en ellas, por utilizar su propia terminología, el «cemento» que posibilita aglutinar a individuos atomizados (Shepsle, 1999: 377). Las instituciones logran superar las limitaciones que plantean la agregación de los comportamientos individuales para explicar el comportamiento colectivo. Una idea ampliamente compartida por los neoinstitucionalistas se refiere a que las instituciones condicionan las preferencias. Según Rothstein, se trata de un supuesto fácil de admitir porque las instituciones determinan «quienes son los actores legítimos, el número de actores, el curso de la acción y, en gran medida, la información de la que dispondrán los actores acerca de las intenciones de cada uno» (Rothstein, 2001:218). La relevancia de los intereses individuales sigue siendo una variable esencial del proceso político, pero, al mismo tiempo, el neoinstitucionalismo rechaza que las instituciones, en general, y el Estado, en particular, sean meros escenarios neutrales donde se desarrollan los conflictos de intereses. Algunos nuevos institucionalistas admiten, y con ello rectifican posiciones anteriores, que los Estados son actores políticos y, en consecuencia, les reconocen autonomía. Desde estos presupuestos, se afirma que el Estado no sólo se ve afectado por la sociedad sino que ésta también se encuentra influida por la organización estatal en tanto que su estructura y procedimientos, además de defender intereses, repercuten en la distribución del poder y en las acciones individuales (March y Olsen, 1993: 13 y ss.). Con todo, la vinculación entre el nuevo institucionalismo y el Estado hay que entenderla con cautela. En parte, esta corriente se asoció con la revisión del postergamiento del Estado en la Ciencia Política, inducido por los enfoques del comportamiento, pero, por otra parte, numerosos estudios institucionalistas excluyen el Estado de su objeto de estudio.

En realidad, el «nuevo institucionalismo» no es una corriente homogénea, bajo esta denominación se engloban diferentes versiones. La primera discrepancia surgida entre los neoinstitucionalistas se refiere a qué debe entenderse por institución. De forma general, las instituciones se equiparan con «las reglas del juego», pero los estudiosos disienten de su significado: para unos, el concepto de institución es muy amplio, incluyen en él a los sistemas simbólicos y lo aplican a fenómenos diversos, como las revoluciones o la violencia étnica. Para otros, las instituciones son las reglas formales y explícitas. Este concepto restringido de institución que excluye a las reglas informales como, por ejemplo, las culturales, es defendido por los teóricos próximos a la elección racional. En este sentido Levi entiende por institución los «acuerdos formales para vincular individuos y regular su conducta a través del uso de reglas explícitas, procesos de decisión ejecutados por un actor o grupo de actores formalmente dotados y reconocidos como poseedores de ese poder» (Rothstein,

2001). También los neoinstitucionalistas mantienen posturas diferentes respecto a la fuente de la que surgen las preferencias: en unos casos, se sostiene que las preferencias son externas a las instituciones, no son creadas por éstas; en otros casos, se defiende que las preferencias son endógenas, es decir, consecuencia de la interacción entre los individuos y las instituciones. Otro motivo de desacuerdo estriba en los factores que influyen en el comportamiento dentro del contexto de la organización, mientras que unas versiones hacen hincapié en los valores, otras lo hacen en las reglas formales (Peters, 1999: 145).

La clasificación de las corrientes en el seno del neoinstitucionalismo no es coincidente. Las realizadas por G. Peters y V. Schmidt concuerdan parcialmente, al distinguir, entre otras, las siguientes:

— **El institucionalismo normativo** (en la terminología de G. Peters) o el institucionalismo sociológico (según la clasificación de Schmidt), —de él son representativas las aportaciones de March y Olsen—. Para el institucionalismo normativo, la institución no es necesariamente una estructura formal sino un conjunto de valores, rutinas y prácticas culturales que contienen una acción apropiada de carácter normativo. Así entendida, la institución no se identifica con normas formales ni la acción se rige por la lógica del interés o por la racionalidad, ésta, en todo caso, es construida socialmente, sino por la lógica de lo apropiado. Según esta corriente, los valores de las organizaciones, que son interiorizados por los individuos, afectan más al comportamiento individual que las estructuras o las reglas de procedimiento. Los valores de las instituciones ocupan, por lo tanto, un lugar central para explicar cómo se forman las decisiones.

— **El institucionalismo próximo a la Teoría de la Elección Racional,** parte de la idea que los actores centrales de los procesos políticos son los individuos, cuya principal motivación es maximizar sus preferencias. El comportamiento racional y los intereses de los actores siguen siendo esenciales para los neoinstitucionalistas de la Teoría de la Elección Racional. Sin embargo, los individuos pueden comprender que sus objetivos se logran de forma más eficaz a través de las instituciones porque reducen costes de transacción. Ello no quiere decir que las instituciones sean meras agregaciones de las preferencias individuales, sino que son algo más. A diferencia de otras versiones del neoinstitucionalismo, como por ejemplo la normativa, este enfoque defiende que las preferencias de los actores son exógenas a las instituciones y se encuentran determinadas con anterioridad a su participación en ellas. Según esta corriente, el comportamiento individual se conforma por reglas formales, que son aceptadas por los actores debido a un cálculo racional y no por razones normativas o morales.

— **El institucionalismo histórico**. Esta corriente es la que más influencia posee de los estudios institucionales clásicos. Se centra en el Estado y demás instituciones formales, como los sindicatos o las instituciones financieras. Una idea central de esta corriente son las llamadas «**trayectorias de dependencia**» o continuidades. Según este concepto, las opciones iniciales respecto a la creación de una institución o cuando se emprende una decisión política tienen efectos en el futuro, produciéndose una inercia a la persistencia de la política inicial. En consecuencia, las instituciones una vez creadas determinan los objetivos, definen los medios y proporcionan los criterios de evaluación de las políticas.

— **El institucionalismo discursivo**. Se trata de una de las versiones del institucionalismo añadida por V. Schmidt. El núcleo que la caracteriza y la diferencia de los enfoques anteriores estriba en la centralidad de las ideas como variable para explicar la canalización de intereses y la acción colectiva. El institucionalismo discursivo, sostiene Schmidt, debido a su hincapié en las ideas, permite superar la incapacidad de las otras corrientes para dar cuenta del cambio por su énfasis en las preferencias fijas, en unos casos, en la trayectoria de la dependencia, en otros casos, o en la continuidad de las pautas culturales, en un tercer grupo (Peters, 1999. Schmidt, 2006:109)

5.5. El Estado como institución autónoma

Como se ha expuesto en este epígrafe, la corriente marxista y pluralista marginaron o excluyeron al Estado de su objeto de estudio. Ambas corrientes se centraron en la sociedad y a partir de ella entendieron que la existencia y la actividad del Estado son consecuencias de los procesos sociales. No obstante, autores próximos a estas corrientes han mantenido una postura distinta respecto a la relación entre el Estado y la sociedad. Lo que puede interpretarse como una manifestación o consecuencia de la relativa convergencia que se ha ido produciendo entre los distintos enfoques. Los estudiosos neoestatistas (entre ellos, Skocpol, Mann, Poggi, Nordlinger o Evans) rechazan que el Estado se explique desde la sociedad y sea concebido bien como un ámbito neutral registrador de las preferencias sociales, bien como instrumento de los intereses económicos dominantes. Frente a estas posturas, se mantiene que el Estado tiene capacidad para formular objetivos independientes de los intereses de los grupos. Esta capacidad del Estado es explicada a partir del concepto weberiano y deriva de su naturaleza institucional, así como de su organización burocrática. Su estructura institucional y su personal especializado le diferencia de la sociedad civil permitiéndole desarrollar intereses distintos. La idea de que el Estado posee una relativa autonomía es compartida por algunos

neomarxista, neopluralistas y neoinstitucionalistas (Almond, 1999:262; Kjae, 2004:125; Hay y Lister, 2006).

T. Skocpol, próxima a la corriente marxista, sostiene que por autonomía del Estado se entiende la capacidad de formular y perseguir objetivos que no sean simple reflejo de las demandas o de los intereses de los grupos sociales (Skocpol, 1989: 86). Frente a la corriente elitista, según Skocpol, la autonomía del Estado no procede de las elites sino de las instituciones. El Estado, explica esta autora, es un conjunto de instituciones militares, administrativas y políticas que responden a una lógica e intereses propios. Ello no le induce a rechazar que las elites estatales —es decir, la burocracia o los políticos— posean cierta autonomía, pero lo que destaca Skocpol para justificar la autonomía estatal es la influencia de las instituciones sobre los actores ya se trate de los dirigentes políticos o de la sociedad civil. Por lo tanto, la autonomía del Estado no deriva de las elites estatales sino de las instituciones que condicionan a todos los actores. Así, pues, las capacidades políticas de los actores como los grupos de interés o las clases, dependen de las estructuras y actividades del Estado. En este sentido, como se verá más adelante, las aportaciones de Skocpol y las de Mann poseen cierta analogía, ya que este último autor también se fija en la naturaleza institucional del Estado para justificar su autonomía.

Con todo, Skocpol precisa que la autonomía del Estado no ha de entenderse como un rasgo estructural fijo, por el contrario, puede aparecer y desaparecer porque las posibilidades estructurales de la actividad estatal cambian con el tiempo. Como ya mantuvo la autora mencionada en su obra *Los Estados y las Revoluciones*, un factor que coadyuva a esta autonomía es la participación de los Estados en un contexto internacional en el que las presiones y las oportunidades militares pueden inducir a la adopción de políticas por parte de los gobernantes que entren en conflicto con la clase dominante (Skocpol, 1984: 63). Además, la acción autónoma del Estado se explica debido a los recursos a los que puede acudir para mantener el orden interno (Skocpol, 1989: 87).

Una postura ecléctica metodológicamente es la adoptada por Michel Mann. Quizá se trate de la posición más coherente si se mantiene, como lo hace Mann, que los Estados modernos constituyen redes polimorfas de poder, al cristalizar como capitalistas, democráticos, militaristas o confederales. Mann no se identifica con ningún enfoque en particular, admite que tanto el marxismo como el elitismo y el pluralismo defienden ideas parcialmente válidas sobre el Estado. Así, acepta que los Estados modernos son capitalistas, aunque este carácter no es determinante; comparte con las teorías elitistas que las elites estatales pueden ser actores autónomos (como aconteció con las monarquías y los militares en el siglo XIX); por último, coincide con el pluralismo respecto a que el poder es ejercido por numerosos actores políticos (Mann, 1997: 127).

Desde un planteamiento que puede interpretarse próximo al pluralismo, Mann defiende que los Estados no son actores unitarios; las sociedades están integradas por diferentes redes de poder, ninguna de las cuales son determinantes. En particular, Mann tipifica cuatro fuentes de poder: la económica, la política o estatal, la militar y la ideológica. Cada una de estas fuentes, excepto el poder político, se distingue por poseer unos recursos, unas funciones y unas organizaciones propias. Sin embargo, el Estado carece de unos recursos específicos, sus recursos son una combinación de los existentes en la sociedad; el factor que proporciona la autonomía del Estado, además de diferenciarlo de otras fuentes de poder, es la institucionalización de sus funciones, organizaciones y recursos. Esta institucionalización proporciona, por otra parte, una organización centralizada territorialmente, mientras que, por ejemplo, el poder económico carece de control sobre un territorio determinado (Mann, 1991: 18). De esa institucionalización centralizada de manera territorial extrae el Estado, principalmente, su poder. La autonomía estatal de la que habla Mann posee un alcance relativo porque los recursos estatales, sean humanos o económicos, no están aislados del control social (Mann, 1997: 95). Asimismo la autonomía estatal es consecuencia de la pluralidad de funciones realizadas por el Estado; así actividades como la preservación del orden interno, la defensa contra agresiones externas, el mantenimiento de infraestructuras de comunicaciones o la distribución económica benefician a la sociedad en su conjunto o a ciertos grupos de interés. Pues bien, esas funciones comprometen al Estado con distintos e incluso contrapuestos intereses, de forma que el Estado adquiere capacidad para maniobrar respecto a los intereses que entran en controversia.

Para Michael Mann, al igual que para Theda Skocpol, la historia demuestra que el Estado es una necesidad de las sociedades civilizadas, su desarrollo no ha de buscarse en las exigencias derivadas de la acumulación capitalista, sino en la capacidad autónoma de las instituciones y en la especificidad de la actividad del Estado. También, según Poggi, la naturaleza institucional y, por lo tanto, impersonal del poder del Estado es lo que permite, entenderlo como una organización diferenciada y con intereses propios, capacitada, añade, para preservar la integración social y atender las necesidades de la sociedad en su conjunto. Las políticas estatales, sostiene Poggi, son impulsadas por los propios gobernantes, pero, al mismo tiempo, son el resultado de los conflictos entre las fuerzas sociales en los que cada grupo aspira satisfacer sus intereses mediante el apoyo y la sanción del Estado, ya se trate de grupos económicos para reforzar su posición de mercado, o, de grupos en situación de desventaja económica. La corriente pluralista rechazó la concentración de poder implícita en el concepto de soberanía y entendió que su dispersión era el mejor mecanismo para garantizar la libertad. Sin embargo, esa concentración de poder ha coexistido con la ampliación paulatina de la ciudadanía y su participación en el ejercicio del poder. Desde el punto de vista histórico, como sostiene

Poggi, el Estado ha logrado reconciliar fenómenos aparentemente irreconciliables. La institucionalización del poder sobre la que se construye el Estado posibilita que su ejercicio se controle, se limite y sea predecible mediante diferentes principios: imperio de la ley, igualdad ante la ley, elecciones periódicas, o libertad de asociación (Poggi, 1990: 98 y 69).

6. CONCEPTOS E IDEAS CLAVE

— «Crisis de gobernabilidad»

— «Estados fallidos»

— Gobernanza

— Coacción legítima

— Bienes públicos

— Organización institucional

— Revolución conductista

— La política como proceso

— Enfoque jurídico-formal

— Cambios metodológicos y estudio del Estado

— Concepción marxiana del Estado

— Elitismo y Estado

— Pluralismo y dispersión del poder

— Neopluralismo

— Nuevo institucionalismo

— Autonomía del Estado

7. LECTURAS RECOMENDADAS

Benz, Arthur (2009) *El Estado moderno. Fundamentos de su análisis politológico*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Esta obra es uno de los estudios más reciente sobre el Estado en lengua castellana. En el que se

aborda el concepto de Estado, su evolución, transformaciones actuales, organización y funciones, además de analizar la relación entre el Estado y otros actores de la sociedad.

Marsh, David y Gerry Stoker (eds.) (1997), *Teoría y métodos de la ciencia política*, Madrid, Alianza. Págs. 217-291. Los capítulos 11 (M. Smith), 12 (M. Evans) y 13 (G. Taylor) de este manual de Ciencia Política estudia las teorías del Estado desde la perspectiva pluralista, elitista y marxistas, dando cuenta de los presupuestos clásicos y de la evolución experimentada por cada uno de estos enfoques. El capítulo 13 (D. Marsh) defiende que, por encima de las diferencias entre los distintos enfoques, se aprecia cierta convergencia entre ellos.

Tema II

EL ORIGEN HISTÓRICO DEL ESTADO

M.ª Josefa Rubio Lara

ESQUEMA

1. Introducción
2 La singularidad del Estado como forma de organización política
3. La formación histórica del Estado.
   3.1. De la poliarquía medieval al dualismo de poder: territorios y monarquías estamentales.
   3.2. Del dualismo al monismo del poder político: el Estado.
4. Factores del surgimiento del Estado y controversias sobre su origen
5. La teoría política del origen del Estado.
6. Conceptos e ideas clave
7. Lecturas recomendadas

OBJETIVOS

El estudio del proceso histórico que concluyó en la tendencia a superar la dispersión del poder, característica de la poliarquía medieval, tiene por objeto dar cuenta de cómo los europeos empezaron a organizarse en Estados. La eclosión de esta forma política condujo a diferenciar el ámbito político del religioso. Este tema, además de abordar el cómo, trata del porqué el Estado se fue imponiendo a otros modelos de organización política. Las explicaciones no son unívocas porque en el origen del Estado concurren factores heterogéneos, unas teorías hacen hincapié en el modo de producción, otras en factores políticos como la guerra. Las aportaciones de Maquiavelo, Bodino y Hobbes proporcionaron las ideas que justificaron y fundamentaron la nueva organización política. En particular el concepto de soberanía es central en la Teoría Política del Estado.

1. INTRODUCCIÓN

La configuración del Estado, como forma particularizada de organización política, es el resultado de un dilatado período histórico que abarca varios siglos. La institucionalización del poder y la tendencia a la centralización de los medios que permitieron monopolizar el uso de la violencia, hasta impedir que otros grupos la usasen de forma legítima, se fragua a través de largos y complejos procesos, según se desprende del estudio de la evolución del Estado que será expuesta en los capítulos siguientes. Este capítulo se centra en el proceso que condujo a la transformación de la dispersión del poder existente en la Edad Media y a la diferenciación del ámbito político de otras actividades, como la religiosa. Para que esa dispersión del poder tendiese a monopolizarse hizo falta neutralizar el poder temporal de la Iglesia, el del Emperador y el de los estamentos.

2. LA SINGULARIDAD DEL ESTADO COMO FORMA DE ORGANIZACIÓN POLÍTICA

El término Estado se usa en un sentido amplio para designar a cualquier organización política, ya se trate de la *polís*, de la *civitas*, de los imperios o de los territorios y reinos medievales. En un sentido restringido, la palabra Estado, denomina la forma política que se generaliza en Europa a partir de los siglos XV y XVI. En realidad, el término *stato* aparece por primera vez en la obra de Maquiavelo para dar cuenta del nuevo *status* político surgido en el Renacimiento. Heller, crítico con el significado amplio de Estado, sostiene que la expresión «Estado medieval» es dudosa porque el Estado no existió en la Edad Media si por esta forma se entiende «una unidad de dominación, independiente en lo exterior e interior; que actuara de modo continuo con medios de poder propio, y claramente delimitada en lo personal y territorial» (Heller, 1998: 142). En efecto, el Estado así entendido posee una naturaleza distinta de las formas preestatales, aparece en el siglo XVI vinculado a la idea y práctica de la soberanía (García Pelayo, 1968: 141). Otra expresión utilizada con frecuencia es la de «Estado

moderno», el calificativo se añade para denominar al Estado que comienza a despegar en el Renacimiento y distinguirlo de las formas políticas que lo antecedieron; sin embargo, los partidarios del significado restringido entienden que esta expresión es un pleonasmo o es reiterativa.

No cabe duda que el Estado renacentista difiere de la organización política de la Edad Media, cuyo rasgo característico fue la dispersión del poder político. Sin embargo, debe tenerse en cuenta dos matices. En primer lugar, hay que recordar que el Estado es producto de un largo proceso histórico en el que los elementos de la modernidad se superponen o conviven con las instituciones heredadas. Los Estados emergentes coexisten con los Imperios y las ciudades-estados, incluso en un mismo país, en concreto en España, la consolidación de su Estado fue paralela a su existencia como imperio. Además, el desarrollo de los Estados no coincide cronológicamente en los distintos países y su consolidación se produce de forma paulatina. En este sentido, Strayer señala que hasta los Estados mejor organizados no eran, en algunos aspectos, más que federaciones de condados o provincias todavía en el siglo XVII (J. Strayer, 1986: 135 y s.s). En segundo lugar y teniendo en cuenta la definición de Heller, señalada con anterioridad, las organizaciones que precedieron al Estado también contaron con medios propios para el ejercicio del poder. En concreto, el Imperio *ham* chino organizó una burocracia jerárquica y centralizada que sobrevivió durante varios siglos, mientras que el Imperio romano, si bien su administración era descentralizada, dispuso de un vasto ejército. A este argumento se objeta que, aunque los medios de poder con los que cuenta la organización estatal no fuesen nuevos, es ella la que logra aglutinar un conjunto de instrumentos que sólo habían sido utilizados de forma parcial por las organizaciones preestatales. Por encima de esta relativa analogía en cuanto a los medios utilizados por los Estados y los Imperios, una diferencia sustantiva los separa: los primeros se organizan sobre límites territoriales precisos, la demarcación de su territorio respecto al de los vecinos es nítida; por el contrario, los Imperios se caracterizan por la ausencia de límites territoriales permanentes y fijos, su política de expansión territorial le induce a mantener sus fronteras abiertas (Colas, 2009:35).

Otra diferencia que suele señalarse entre estas dos formas políticas afecta a las relaciones externas: los Estados se definen como Estados soberanos entre otros Estados también soberanos, admiten, formalmente, la independencia de sus homólogos; los imperios, por su parte, no se consideran a sí mismos entidades que coexistan con otras en un plano de igualdad, no reconocen la existencia independiente fuera de sus dominios.

3. LA FORMACIÓN HISTÓRICA DEL ESTADO

3.1. De la poliarquía medieval al dualismo del poder político: territorios y monarquías estamentales

La organización política de la Edad Media se distingue por la fragmentación derivada de la dimensión localista en la que reposa, pero ese carácter localista no agota el modelo de la poliarquía medieval. Esta dimensión convive con otra de ámbito universal. La tensión entre ambas conduciría con el tiempo a superar la dispersión del poder. La organización política medieval, a diferencia de la modernidad asentada en la razón, se apoya en una concepción sacralizada en la que se mezclan los intereses religiosos y los seculares. La *República christiana* estaba formada por una comunidad de fieles integrada por muchos pueblos que formaban un cuerpo místico en cuyo vértice se situaban dos autoridades universales de origen divino: el Emperador, responsable del orden temporal con mandato, en teoría, sobre toda la Cristiandad, y el Pontífice, cabeza del orden espiritual. La idea imperial fue fomentada por la Iglesia con el fin de que la cristiandad estuviese dotada de un poder unitario y había permanecido en la conciencia de los individuos desde la época romana de Augusto. Cuatro siglos después de la desaparición del Imperio Romano en Occidente, se restableció por primera vez el Imperio con la coronación de Carlomagno como emperador por el Papa (800). Después de la disolución del Imperio franco, el Sacro Imperio Romano se restaura de nuevo en el año 962; desde entonces, los reyes germánicos ostentaron la corona imperial por espacio de varios siglos.

Según García Pelayo, la estructura política del Imperio (Sacro Imperio Romano Germánico) se caracterizaba por su pretensión de hegemonía universal sobre los reyes cristianos y no sobre los pueblos. Esta hegemonía era consecuencia de que al Emperador se le consideraba la primera dignidad política y se le reconocía la *auctoritas*, que no la *potestas;* es decir, el Emperador era distinguido como una autoridad superior, capaz de condicionar la conducta de los individuos, pero no poseía poder por carecer de medios coactivos, y mientras que la *potestas* se impone, la *auctoritas* se reconoce. Su poder era más testimonial que real. El Emperador ejerció un poder efectivo, sobre todo en Europa central, pues ya en el siglo XIII, Francia, Inglaterra y los reinos hispánicos se declararon «exentos del imperio». De esta forma, rechazaron la autoridad imperial sobre sus reinos (García Pelayo, 1968:115). Según Dülmen, el Emperador germano desempeñó, al menos hasta la Paz de Westfalia, un mando real, pero, en realidad, su poder no emanaba tanto de sus derechos de Emperador como de ser al mismo tiempo rey de Austria, país que llegó a convertirse en una gran potencia en la época. Con la firma de la Paz de Westfalia, se restringieron los derechos del Emperador a favor de los reinos impe-

riales, además de separarse los Países Bajos y la Confederación Helvética de la Liga Imperial. (Van Dülmen, 1990: 161).

La Iglesia ocupaba un lugar central en la organización política de la Edad Media. Su poder no sólo era espiritual, sino político. Además de mantener la idea de unidad de Occidente, disfrutaba de instrumentos de poder. A ella le correspondía interpretar las leyes divinas, nombrar y juzgar a su propio personal, era inmune ante la justicia secular y podía ejercer el derecho de asilo; pero, más importante aún: tenía su propio dominio territorial, su fuerza armada y su sistema impositivo (Creveld, 1999: 59).

Estas dos autoridades de ámbito universal coexistían con una estructura fragmentada. Los príncipes de los distintos territorios europeos cuyo poder dependía de la propiedad de sus tierras, además de estar supeditados al Pontífice y al Emperador, estaban limitados por el poder de los señores feudales. La organización política de la Edad Media es consecuencia de los contratos de vasallajes que establecían vínculos personales entre las partes, de forma que el ejercicio del poder también era entendido como un asunto privado.

Los pactos de lealtad ente los señores y sus vasallos abarcaban a toda la sociedad, originando una jerarquía en cuya cúspide se encontraban el señor con sus vasallos, los cuales eran a su vez señores de subvasallos, de forma que en la base de esa jerarquía se situaba el vasallo, que no era señor de nadie. El juramento del vasallaje creaba obligaciones recíprocas entre los señores y los vasallos: mientras que los señores se obligan a proteger a sus vasallos y a darles manutención a través de la concesión de un feudo, los vasallos, por su parte, debían a su señor obligaciones de fidelidad y prestación de servicios de distinta índole, militar y administrativa, entre otras. En ocasiones, la concesión de un feudo podía incluir el ejercicio de funciones de justicia y tributarias. Los feudos, ya tuviesen una base territorial o consistiesen en cargos públicos, eran hereditarios, de forma que quienes los poseían tenían un derecho sobre ellos; utilizando una terminología moderna, los feudatarios no podían considerarse funcionarios del rey. En realidad, las funciones públicas en este contexto se encontraban privatizadas; obviamente, estos pactos daban lugar a una fragmentación del poder que obstaculizaba la sumisión directa del pueblo hacia el rey, pues éste sólo podía acceder a los instrumentos del poder (ejércitos, ingresos y tribunales de justicia) mediante los poderes intermedios. Además, esa estructura fragmentaria se asentaba en pilares débiles. El carácter hereditario de los feudos posibilitaba que, con el paso del tiempo, la lealtad se resquebrajase y los feudos se volviesen inmunes ante las pretensiones de los reyes. La lealtad también se resentía porque un vasallo podía ser, a su vez, señor feudal si concedía feudos menores a otros vasallos, o, porque un vasallo recibiese feudos de distintos señores (Shulze, 1994:16; Ganshof, 1985).

En síntesis, utilizando las palabras de García Pelayo, la organización política del feudalismo se caracteriza por «…la desintegración, la patrimonialización, el pluralismo, la dispersión y la reducción a relaciones interpersonales del poder político» (García Pelayo, 1968:158).

Un paso intermedio entre la poliarquía y el surgimiento del Estado son las **monarquías estamentales.** Hacia el siglo XIII, por un lado, se afianza el poder del rey y, por otro lado, los distintos estamentos —el clero, la nobleza y los representantes de las ciudades— se alían para formar el *regnum*. Ambos cuerpos coexisten en situación de equilibrio, cada uno con sus propios derechos y recursos de poder (Naef, 2005).

La consolidación del *regnum* supuso la aparición de la representación estamental y abrió la vía para que las propuestas del rey tuviesen que contar con la aprobación de los estamentos. El rey debía gobernar de acuerdo con la costumbre y servir los intereses de los estamentos. En definitiva, el poder político fue ejercido por el rey y por los estamentos, de modo que la pluralidad del poder, típica de la etapa precedente, se transforma en un dualismo de poder (García Pelayo, 1968:159). El conflicto en el seno de las monarquías estamentales se desencadena cuando el rey exige nuevas facultades que ponen en cuestión el orden establecido, la costumbre o los privilegios estamentales. Una tendencia general, salvo en Inglaterra, fue la debilidad de la representación estamental ante la afirmación del Estado.

3.2. Del dualismo al monismo del poder político: el Estado

El Estado logra monopolizar el poder político una vez que se elimina el poder ostentado por las diferentes instancias durante la Edad Media, ello exigió el enfrentamiento y la independencia de la Iglesia y del Imperio en el orden externo, y de los estamentos, en el orden interno. Esa tendencia al monopolio es la idea que subyace en la conocida frase pronunciada por Luis XIV: «L'Etat c'est moi» («el Estado soy yo»). Como sostiene Schulze, la expresión, lejos de ser una arrogancia, era una manifestación revolucionaria que expresaba el nacimiento de un nuevo orden político. El término «état» designaba en la Francia del siglo XVII a los distintos estamentos y los «Estados generales» eran la asamblea de los estamentos que, junto con el Rey, ejercían las funciones de gobierno. «El Estado soy yo» rompe con ese orden y refleja otro caracterizado por la unificación de todos los poderes en la Corona (Schulze, 1997:50). La monopolización del poder por el Estado también se representa en la iconografía de la figura del *Leviatán*, título adoptado por Hobbes en su célebre obra. En las ediciones del Leviatán de Hobbes aparece la imagen del monstruo marino, personificado en un hombre gigante cuyo cuerpo está cubierto

con la figura de numerosos y pequeños hombres. La alegoría representa el pacto celebrado entre los individuos que con su unión crean el Leviatán. La figura levanta la espada con una de sus manos, símbolo del poder del Estado, y con la otra mano sostiene el báculo, símbolo de la Iglesia. Espada y báculo pasan a estar en manos del Estado (Vid. figura pág. 65).

La tendencia a la monopolización y a la unidad del poder se apoyó en la concentración de los instrumentos de mando —militar, burocrático y económico— en un centro. Esa monopolización se articuló a través de los siguientes medios: creación de un ejército propio, formación de la burocracia, creación de un sistema impositivo y el establecimiento de un ordenamiento jurídico válido para todo el territorio.

a) El ejército sufrió transformaciones que afectaron a la composición del modelo feudal. El ejército de la época medieval estaba formado por los contingentes aportados por los vasallos y por las armas que éstos proporcionaban, su participación en la guerra dependía de la voluntad de los vasallos. Por el contrario, los nuevos ejércitos del siglo XV fueron integrados por mercenarios, financiados por el rey, el motivo que les llevaba a la guerra ya no era el honor, sino el pago de la soldada. En el siglo XVI se crearon los primeros ejércitos regulares que se generalizaron en la Guerra de los 30 años. Otra novedad, desde el punto de vista técnico, fue la aparición de las armas de fuego, en el siglo XIV, y con ellas la relevancia de la infantería que pasó a ocupar el lugar que hasta entonces tenía la caballería en el combate. Un cambio fundamental se había producido, la guerra no era ya una actividad vocacional de las clases superiores que la ponen en práctica según sus intereses, sino una función del Estado que deja de ejercerse por intereses particulares. Una señal de que la guerra había dejado de ser un asunto de los individuos particulares, la proporcionaba la utilización de los uniformes al distinguir quienes estaban autorizados a luchar y quiénes no. La monopolización de la violencia por el Estado se completa con la policía, fuerza especializada en el orden interior, el primer cuerpo surgió en Francia en 1760 (Creveld, 1999: 170).

b) La incipiente burocracia del siglo XV posibilitó que el gobierno indirecto, a través de los señores feudales, se sustituyese por el gobierno directo del rey por intermediación de sus oficiales. Los cargos se vendían, lo que proporcionaba una fuente de recursos para las arcas del Estado; eran desempeñados en propiedad. El sistema de oficios venales pervivió durante los siglos XVI y XVII.

En ningún país de Europa existió una administración profesional a la que se accediese por exámenes, antes de finales del siglo XVIII (Reinhard,1997:31). Las primeras instituciones permanentes compuestas por administradores profesionales surgieron en el ámbito de la política interna, en concreto en los Departamentos del Tesoro y las Cortes de Justicia. (Strayer, 1986:48,112 y s.s). La creación de la Administración fue un medio fundamental para posibilitar la despersonalización del poder. Asimismo constituyó un instrumento imprescindible para extender las funciones estatales a todo el territorio y, por lo tanto, erosionar los poderes locales. El aparato burocrático fue esencial para la obtención de información sobre la población, los ingresos y los territorios. Una de sus primeras funciones, en el siglo XV, fue definir los territorios y confeccionar los mapas. (Creveld, 1999: 127).

c) La creación de un sistema impositivo permitió que los monarcas dejasen de depender de las aportaciones de los nobles. También el patrimonio personal de los soberanos dejó de ser la fuente de los presupuestos. Los ingresos estatales empezaron a proceder de las aduanas y de las regalías, esto es, de los monopolios estatales, por ejemplo, la minería. Los impuestos ya no se recaudaban en casos excepcionales. Desde el siglo XVI se obtienen de forma regular, mediante el gravamen de la propiedad rural o de ciertos productos como la sal (Schulze, 1997:40).

d) Por último, un medio que posibilitó la concentración del poder fue el establecimiento de un ordenamiento jurídico válido para todo el territorio. El uso y la costumbre eran la fuente del Derecho en la Edad Media. El ordenamiento jurídico de esta época se regía por el principio de que el «derecho viejo» prevalecía sobre el «derecho nuevo». Era la antigüedad en la observancia de las normas la que las dotaba de legitimidad. La inviolabilidad de las costumbres era ratificada por los reyes medievales en el momento de su coronación al jurar «mantener y hacer observar las antiguas leyes». Esta concepción del Derecho cambia con el surgimiento del Estado. Su origen se encuentra ahora en «la voluntad soberana que es *legibus solutus*» (Passerin, 2001:119). La primacía de la ley general sobre la costumbre dota de homogeneidad a los ordenamientos jurídicos de la que carecían en la época medieval. El orden jurídico estatal de esta época estaba integrado por derechos particulares propios de cada territorio e, incluso, en un mismo territorio el status jurídico de los individuos difería al depender del orden social al que perteneciesen. A partir del siglo XI, la tendencia general fue la creación de un derecho general para todo el reino, mediante la recopilación por escrito del derecho consuetudinario de una región cuya aplicación se extendía a otras (García Pelayo, 1983: 24). No es de extrañar que el Derecho,

entendido desde estos principios, se considere como un factor de cohesión de la sociedad política (Passerin, 2001:119).

Ahora bien, la consideración del Estado como una organización que actúa con medios de poder propio y, en particular, la concentración de los mismos en la práctica de los siglos XV y XVI y parte del XVII plantea desajustes. Los instrumentos de poder aún no se habían totalmente despersonalizado, la institucionalización era precaria. Como sostiene Creveld, el sistema de gobierno que aparece en Europa y se prolonga hasta el siglo XVII era de carácter personal en muchos aspectos. Es decir, el Estado todavía no había llegado a ser una organización abstracta con su propio personal diferenciado de la persona del gobernante. Habría que esperar hasta finales de ese siglo, para que, desde entonces hasta el siglo XVIII, se desvinculase la persona del gobernante de la estructura institucional del Estado y adquiriese esta última mayor transcendencia que la primera (Creveld, 1999:126). La progresiva institucionalización del poder, desde finales del siglo XVII, permitió crear un espacio público diferenciado del ámbito privado, con ello los fines del Estado podían presentarse como fines de la sociedad en su conjunto.

La erosión de los poderes estamentales sobre la que se construye el Estado también fue paulatina. De hecho, el status de la nobleza pervivió hasta la revolución liberal, en casi todos los países europeos, excepto en Inglaterra. Entre otros privilegios, los nobles continuaron teniendo el derecho a ser juzgados por tribunales formados por miembros de su clase (Creveld, 1999:103). La historiografía mantiene que la forma predominante en la Europa de los siglos XV y XVI es la monarquía pactista, los estamentos todavía seguían desempeñando en esos siglos funciones de gobierno; incluso, hay argumentos para mantener que el Estado es impulsado bajo este modelo de organización y no por la monarquía absoluta. Según la aportación de Naef, los estamentos, en un primer momento, sobre todo en Inglaterra, no fueron un obstáculo para la construcción del Estado. Naef argumenta que, con anterioridad a la Reforma, actuaron en alianza con la Corona para limitar el poder de la Iglesia. Esa dualidad se convirtió después en antagonismo debido a la defensa realizada por los estamentos de sus privilegios apoyados en la propiedad inmueble. Esa defensa de sus intereses le hace sostener a Naef que el monarca desempeñó un papel más progresivo que los estamentos porque al ponerse al servicio de la idea moderna de Estado «representa el todo, no la parte, el Estado no el estamento» (Naef, 2005:13).

Con todo, la monarquía absoluta se impone en los países europeos en los siglos XVII y XVIII influenciados por el modelo francés, pero, como sostiene Schulze, a pesar de esta tendencia «se dieron más bien tantas aproximaciones distintas al Estado absoluto como Estados hubo». Si tenemos en cuenta la relación entre la

Corona y los estamentos, se observa que en Francia, a pesar de los privilegios que conservaba la nobleza, el monarca se impuso a ellos. En Dinamarca, hasta 1661, la monarquía era electiva, por lo tanto, los estamentos seguían manteniendo una posición dominante, si bien a partir de ese año traspasaron el poder a la Corona mediante un pacto. En fin, la nobleza polaca todavía en el siglo XVIII continuaba teniendo protagonismo en el Estado (Schulze, 1997: 59 y ss.).

A modo de síntesis, el Estado emergió a través de dos vías: en unos casos, por medio del absolutismo, lo que condujo a la subordinación de los estamentos al poder del monarca. En otros casos, las monarquías estamentales se transformaron en formas parlamentarias, lo que implicó que el monarca se subordinase al parlamento (por ejemplo, Inglaterra, Países Bajos y Hungría) (Dülmen, 1990:147,154. García Pelayo, 1968:142). Por lo tanto, la asociación entre el nacimiento del Estado y las monarquías absolutas debe relativizarse, en la práctica el primero no surgió sólo del impulso de las segundas. La monarquía absoluta no caracterizó a todos los Estados de Europa.

Ya se ha dicho que el Estado se implanta de forma paulatina. Los elementos de continuidad, típicos de la monarquía estamental, subsistieron, incluso, con el triunfo de la monarquía absoluta. Si se tiene en cuenta la época de Luis XIV y el esplendor de su monarquía absoluta, por una parte, no cabe dudas de que su poder era absoluto: dirigía la política exterior y la guerra, poseía un ejército de mercenarios; la estructura institucional del Estado logró cierto desarrollo, por ejemplo, el Consejo de Estado, órgano consultivo y de dirección, no estaba integrado por la alta nobleza, si algún noble formaba parte de él lo era por nombramiento del rey y no por derecho de nacimiento. Pero, por otra parte, no puede afirmarse que fuese soberano en dos ámbitos esenciales como son las finanzas y la jurisdicción. En algunas provincias sobrevivieron los señoríos con sus propios derechos y asambleas, era a éstas a quienes correspondía aprobar los impuestos, además, todas las provincias poseían autonomía en el ámbito jurisdiccional. Habría que esperar a la época liberal para que el Estado superarse estas limitaciones (Schulze, 1997: 52 y ss.).

Sin embargo, por encima de las pervivencias del pasado, el Estado se había convertido en la organización política de los nuevos tiempos. El **Tratado de Westfalia** [1648] con el que concluyó la Guerra de los 30 años, motivada por conflictos religiosos y dinásticos, consagró un orden político basado en los Estados soberanos. Significó el triunfo de la organización estatal sobre el Imperio, pues, incluso, a los países que aún permanecían en él se les reconocieron derechos soberanos, como el derecho a tener su propio ejército o el derecho a hacer alianzas. De forma indirecta, también supuso la victoria del Estado sobre la Iglesia ya que los monarcas eran libres para regular la religión en su territorio

(Creveld, 1999:86). Este Tratado reconoció la soberanía de los monarcas sobre su territorio, la igualdad de los Estados y la no intervención en sus asuntos internos. Asimismo, estableció un conjunto de principios orientados a asegurar la coexistencia entre los Estados y a evitar que la defensa de sus respectivos intereses desembocase en la destrucción mutua, entre otros: la observancia de los tratados por los Estados partes; la resolución de conflictos por medios pacíficos, a través de la negociación; el recurso a la guerra por parte de un Estado víctima de una violación del orden establecido. El Tratado no excluía la guerra, pero la sometía a reglas diplomáticas y, sobre todo, sentó las bases para el reconocimiento mutuo de los Estados. Los principios contenidos en él conformaron las relaciones internacionales durante siglos.

4. FACTORES DEL SURGIMIENTO DEL ESTADO Y CONTROVERSIAS SOBRE SU ORIGEN

El epígrafe anterior ha tenido por objeto exponer, desde el punto de vista histórico, cómo los europeos se organizan políticamente en Estados, el propósito de éste es dar cuenta del porqué.

Las causas determinantes de que el Estado se impusiese a otras formas de organización política son heterogéneas. El despliegue del Estado es paralelo a cambios de distinta naturaleza: demográficos, culturales, económicos y políticos —como la Reforma y la actividad de la guerra—. La valoración de estos cambios suscita discrepancias; para unos, el origen del Estado no es consecuencia de un factor concreto, es la postura mantenida por el enfoque evolucionista. Otros enfoques defienden que la variable independiente es el modo de producción, es la postura sostenida por los estudiosos de orientación marxista. Por último, un tercer grupo defiende que la eclosión del Estado se explica por causas políticas, en particular, por la actividad de la guerra. A estos tres enfoques nos referiremos a continuación, pero antes nos ocuparemos de otros factores coincidentes con el origen del Estado y que no constituye el núcleo de los enfoques mencionados.

El aumento demográfico experimentado por Europa desde el siglo XI, propició el desarrollo de la actividad económica, tanto porque se amplió el número de tierras cultivables como porque creció el comercio, las ciudades se expandieron y la autarquía de la época feudal se debilitó. Desde la perspectiva cultural, la unificación de la lengua utilizada en distintos territorios fue un elemento de integración, como expresó Antonio de Nebrija en la dedicatoria que realizó a Isabel de Castilla de su gramática castellana «la lengua había sido un instrumento de poder»

(Schulze, 1997:42). Asimismo, la recepción del Derecho Romano fue un factor valioso para superar el orden jurídico de carácter consuetudinario de la época medieval. La ley, creada por el hombre para el Derecho Romano, posee primacía sobre la costumbre; este Derecho proporcionaba nuevos principios e instituciones que, como el concepto de propiedad, se adecuaban a las exigencias de la incipiente burguesía manufacturera y a los objetivos de los monarcas.

Un factor decisivo en el proceso de formación de los Estados fue la Reforma. Aunque su contenido era de naturaleza religiosa, sus consecuencias fueron políticas. El movimiento reformista provocó la secularización del poder político, la vinculación de éste con el papado, que había sido la base del orden feudal, dio un giro: los Estados se impusieron al poder de la Iglesia y la unidad de la cristiandad se quebró. La tendencia a independizar la organización eclesiástica de las directrices de Roma fue anterior a la Reforma del siglo XVI. Las disputas entre los reyes y el Papa concluyeron en concordatos que ya en el siglo XV mermaron el poder de Roma. Por ejemplo, Francia prohibió en 1439 que los cargos eclesiásticos fueran desempeñados por extranjeros, esta medida, que también tomó Carlos V en España con posterioridad, reforzaba el control de los monarcas; en Francia Luis XI prohibió que la Inquisición persiguiese las herejías sin su consentimiento y estableció que las sentencias de los tribunales eclesiásticos fuesen revisadas por el parlamento de París (Creveld, 1999:69).

El movimiento reformista cuestionó la forma de gobierno de la Iglesia. Para los reformadores, la Iglesia, integrada por la congregación de todos los fieles, es autónoma y su poder reside en todos sus miembros. Fracasada la posibilidad de reformar la Iglesia a través del movimiento conciliar, los reformadores rechazaron la obediencia al Papa. En su lucha contra la jerarquía eclesiástica y el poder absoluto del Papa, calvinistas, luteranos, anglicanos y otras confesiones tuvieron que apoyarse en los poderes regios, germinando las iglesias nacionales en las que el rey pasó a ser su jefe temporal. Incluso los países que no apoyaron la Reforma se beneficiaron de ella, pues su vinculación con la Iglesia de Roma era consecuencia de la decisión de los monarcas y no de ninguna voluntad externa a ellos. Por esas paradojas de la historia, los reformadores terminaron reforzando el poder del Estado, la liberación de las iglesias reformistas del poder del Papa condujo a que terminasen sometiéndose al poder secular.

Desde el punto de vista doctrinal, las teorías reformistas fundamentaron las relaciones entre la autoridad política y el hombre cristiano en principios que se alejaban de los imperantes durante la Edad Media. Las enseñanzas de Lutero difundieron la idea de que la religión era una experiencia íntima e individual. Según estos planteamientos se excluye que la autoridad civil pueda penetrar en los

asuntos relacionados con la fe. Pero, al mismo tiempo, tanto Lutero como Calvino, salvo cuando las circunstancias se lo impidieron, justificaron la obediencia pasiva al monarca frente al derecho de resistencia. En realidad, la Reforma protestante no rompió la relación entre religión y política, más bien lo que provocó fue un cambio en ellas (Abellan, 1990:172).

En cualquier caso, el principal beneficiario de la Reforma fue el poder estatal, no sólo por la desvinculación del poder del papado, también por sus consecuencias económicas. La propiedad de la Iglesia fue parcialmente confiscada; en algunos países entre el 25% o el 30% de la propiedad de la Iglesia revirtió en el Estado (Creveld, 1999:69). A diferencia de los países protestantes, las inmunidades y poderes jurídicos del clero católico no se revisaron. Como sostiene Reinhard, la Reforma proporcionó otra ventaja al poder político: el reforzamiento de la identidad territorial (Reinhard, 1997: 147 y ss.).

Hasta aquí se ha dado cuenta de diferentes factores que se asocian al origen del Estado, a continuación nos referiremos a otros, pero su influencia sobre la eclosión del Estado no es valorada de forma unánime.

a) El enfoque evolucionista, se centra en los cambios sociales en su conjunto, no da prioridad a ningún factor de forma aislada. Según este enfoque, existe un paralelismo entre la evolución biológica y la evolución de la sociedad. Es decir, es consecuencia de la especialización o división del trabajo que exige la complejidad de las sociedades modernas. Así la secularización del poder político es una manifestación de la diferenciación de la actividad política de otras actividades sociales; ese proceso supuso que la organización política se desvinculase de la organización religiosa de forma que la religión se convierte en un asunto privado. También, la modernización exigió que la actividad económica se separase de la política y se reservase la primera al ámbito del mercado (Poggi, 1990:89).

b) El enfoque marxista, a diferencia del anterior, no considera que el Estado sea una manifestación de la evolución social en general. El Estado, según esta perspectiva, es el resultado del surgimiento del modo de producción capitalista. La génesis del Estado es monocausal, posee una naturaleza económica. No sólo el Estado, sino todas las formas políticas surgen al compás de los cambios experimentados por los modos de producción, son herramientas que organizan la coerción de acuerdo con los intereses de quienes controlan el proceso de producción. Así, el modo de producción esclavista, cuyo elemento característico es la esclavitud, fue la fuerza motriz de la polis griega o del Imperio romano. Por su parte, el modo de producción feudal es fundamentalmente agrícola ni el trabajo ni los productos del trabajo son

mercancías; el campesino se encuentra vinculado a la tierra. El poder político reside en quien es propietario de la tierra, esto es, en el señor feudal. El modo de producción feudal engendra una sociedad basada en vínculos personales de dependencia entre el señor y el trabajador. Por último, el modo de producción capitalista, se caracteriza por la implantación de un mercado libre y la garantía de la propiedad privada. Este modo de producción es el determinante del origen del Estado, surge como instrumento de la burguesía, o, según otras versiones, como árbitro entre los intereses de la aristocracia y los de la burguesía.

La interpretación marxista fue revisada por P. Anderson, quien sostuvo que desde la aparición del Estado y durante todo el absolutismo, la clase política y económicamente dominante fue la misma que en la época medieval, esto es, la nobleza. El Estado no fue ni el árbitro entre la burguesía y la aristocracia ni un instrumento de la aristocracia frente a la emergente burguesía. Los Estados modernos trataron de mantener el dominio, la propiedad y los privilegios de la aristocracia terrateniente y, al mismo tiempo, los medios utilizados por los Estados beneficiaron a los intereses de la nueva clase mercantil. Ambos intereses pudieron satisfacerse porque la naturaleza del capital mercantil y financiero no exigió una producción en masa, en consecuencia, no fue necesaria la ruptura total del orden agrario y feudal (Anderson, 1979:12 y ss.).

Los problemas para explicar el origen del Estado por razones monocausales son difíciles de superar, pero es incuestionable que la construcción de los Estados fue paralela a la del mercado, la complementariedad entre los intereses de uno y otro también es nítida. En efecto, la economía mercantil requería unas condiciones que la organización política feudal no estaba en condiciones de proporcionar. El intercambio de bienes se veía obstaculizado por las barreras territoriales, por la pluralidad de lenguas y de ordenamientos jurídicos locales. Otro impedimento para la economía manufacturera eran las dificultades que imponían los gremios a la movilidad de la mano de obra. El Estado facilitó el comercio con numerosas medidas, entre ellas, suprimiendo las fronteras comerciales internas, estableciendo aranceles exteriores, garantizando jurídicamente el cumplimiento de los contratos y el derecho de propiedad, creando una única moneda o estandarizando los pesos y medidas. Por su parte, el desarrollo de la economía interna interesaba al Estado para obtener ingresos con los que mantener el ejército y la burocracia.

Como se estudió en el tema I, la interpretación instrumentalista de la forma estatal es rechazada por los que defienden que el Estado es un actor autó-

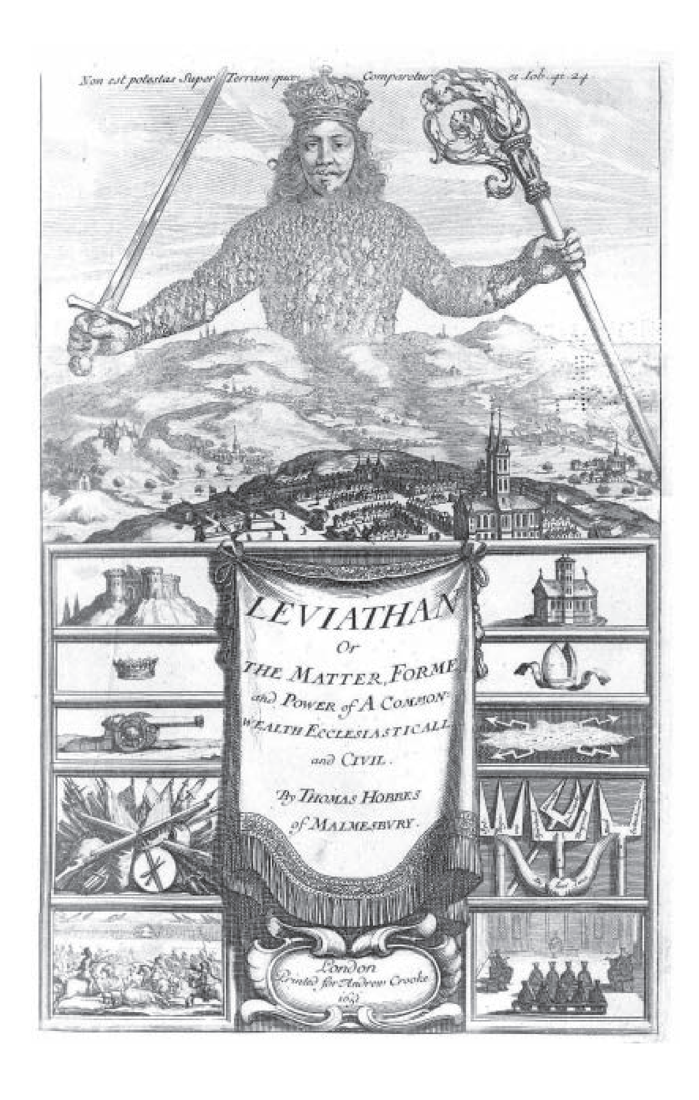
nomo. En este sentido, mantiene Poggi que Estado y mercado surgieron en alianza, pero se trataban de dos fuerzas autónomas con intereses convergentes (Poggi, 1990:96).

c) El enfoque histórico-sociológico. Tanto el enfoque evolucionista como el marxista explican el origen del Estado a partir de los procesos sociales y económicos. Los análisis que, por el contrario, se han centrado en la naturaleza política del nacimiento del Estado, hacen hincapié en la guerra como un factor esencial.

La idea de que la guerra es una variable independiente de la concentración del poder, posee una amplia aceptación entre los estudiosos sobre el origen del Estado. Uno de los trabajos clásicos al respecto es el de Otto Hintze, entre los estudios más recientes, cabe citar los de Tilly, Shulze, Poggi y Creveld. Desde la perspectiva de la sociología histórica, la guerra a gran escala y la necesidad de abastecer y financiar a los ejércitos fue el detonante para la creación de la administración y del sistema impositivo. Es, por lo tanto, de la actividad bélica de la que surge la estructura institucional estatal.

Según Tilly, los Estados fueron cristalizaciones no premeditadas de la preparación para la guerra. La formación y mantenimiento de las fuerzas armadas fueron las responsables de la creación de las instituciones permanentes, por ejemplo, tesorerías o servicios de abastecimiento. Tilly investiga la diversidad de vías recorridas en la construcción de los Estados y por qué, a pesar de seguir diferentes caminos tanto en el espacio como en el tiempo, las distintas organizaciones convergieron en un único modelo de organización política. Las vías seguidas en la construcción del Estado, de acuerdo con el autor citado, dependieron de la forma en la que se combinaron el potencial militar y el potencial económico. El Estado finalmente se impuso sobre las ciudades y los Imperios porque mezcló instrumentos coercitivos y de capital, además porque contó con una fuerza militar poderosa. En definitiva, el Estado triunfó allí donde existía una clase capitalista capaz de financiar la guerra y donde se crearon ejércitos permanentes. Así, por ejemplo, Venecia y Holanda se caracterizaron por poseer importantes concentraciones de capital, pero eran débiles militarmente, dependían de los ejércitos mercenarios; las ciudades-estados terminaron siendo desplazadas por los Estados que reclutaron sus ejércitos entre su propia población. En el extremo opuesto se situarían los países con escasez de capital y en medio de estos dos grupos, estarían los países, como por ejemplo, Inglaterra que poseían un mayor equilibrio entre los medios coercitivos y de capital. En fin, debido a que la guerra era costosa, los Estados intensivos en capital y coerción llegaron a predominar y a imponerse sobre los restantes modelos

políticos deficitarios en uno de estos dos elementos, ya que gozaban de medios financieros y humanos entre su misma población (Tilly, 1992).La centralidad atribuida a la guerra y debido a que es una constante en la existencia del Estado ha inducido a Poggi a mantener que ella no sólo es la responsable del origen del Estado, sino, incluso, de su desarrollo (Poggi, 1990:97). Quizá puede encontrarse cierta relación, por ejemplo, entre la ampliación del sufragio y la participación de las masas en las dos guerras mundiales o entre éstas y el desarrollo de las políticas sociales. Sin embargo, parece pertinente introducir cautelas, pues los fenómenos sociales difícilmente se pueden explicar de forma monocausal.



5. LA TEORÍA POLÍTICA DEL ORIGEN DEL ESTADO

La concentración del poder político fue considerada esencial por los teóricos del Estado y de la soberanía como medio de garantizar el orden y la seguridad de la comunidad. La repercusión de las propuestas de Maquiavelo, Bodino y Hobbes en el surgimiento del Estado es incierta, puede ser que fuese más fruto de la praxis política que resultado de las aportaciones teóricas. Aunque así fuese, el estudio de las reflexiones teóricas es una fuente fundamental para comprender los valores, los problemas y las propuestas de la época. La construcción del Estado motivó la elaboración de nuevos conceptos políticos que justificasen y fundamentasen la nueva organización política, así como la relación entre los súbditos y el Estado. El concepto de soberanía, es central en la Teoría Política del Estado, por cuanto permitió distinguir entre la persona del gobernante y el gobierno, diferencia que dota de identidad a la nueva forma política, distanciándola de las formas que la precedieron. Si se excluye a las polis griegas, ninguna de las organizaciones políticas que existieron hasta 1648 diferenció entre la persona del gobernante y el gobierno, o lo que es lo mismo entre la esfera privada del gobernante y los asuntos de gobierno (Creveld, 1999:170). El Estado soberano permitió que el poder se identificase con una institución y se separase de las personas que lo ejercían.

La obra de Nicolas Maquiavelo [1469-1567] ha sido considerada un claro exponente de la época renacentista. Maquiavelo dio al Estado su significado moderno, su obra representó una importante ruptura con las ideas religiosas y morales del Medievo. Las reflexiones del autor del *Príncipe*, alejándose de las concepciones tradicionales, dejan de sustentarse en planteamientos morales para girar en torno a la realidad política. Para el florentino, la política es una técnica al servicio del poder. Su celebérrima obra el *Príncipe* contiene un estudio de la dinámica del poder, de los medios y circunstancias que conducen a su consecución y mantenimiento, de los errores que deben evitarse, así como de las cualidades del gobernante, un gobernante que ya no es el representante de Dios ni sus acciones tienen que orientarse por la piedad sino por la fuerza, la astucia y la virtud, rasgos de lo que dependerá su poder. Aunque Maquiavelo no llegó a utilizar el concepto de «razón de Estado», sostuvo que los medios justifican el éxito del poder y la reprobación moral resulta irrelevante. En el contexto en el que escribe Maquiavelo, la península itálica estaba dividida en distintos reinos, repúblicas y ducados, donde la corrupción, las rivalidades internas y las invasiones eran una constante. En este marco histórico, Maquiavelo observa que la debilidad italiana sólo podía superarse a través del Estado. Su admiración por la unidad disfrutada por otros países frente a la fragmentación italiana, le induce a justificar la monarquía absoluta como el único asidero posible para que Italia superase la situación en la que se encontraba. Ello no obsta para que se mostrase partidario de la república en su obra *Los discursos*

sobre la década de Tito Livio. No es de extrañar que el teorizador del concepto de Estado finalizase *El Príncipe* con un capítulo titulado «Exhortación a tomar Italia y liberarla de los bárbaros», capítulo en el que insta a un nuevo príncipe, en concreto a Lorenzo de Medicis, a establecer «nuevas leyes», «nuevas instituciones» y, particularmente, aconseja al príncipe proveerse de «ejércitos propios»; este capítulo, además, contiene frecuentes evocaciones nacionalistas, lo que ha dado pie para considerar a Maquiavelo un precursor del nacionalismo.

La aportación de Maquiavelo, como ya se ha dicho, fue rupturista con la Teoría Política tradicional porque deja de sustentarse en fundamentos teológicos. Sin embargo, no le falta razón a Creveld al señalar que la obra del florentino no llega a ser revolucionaria sino que contiene elementos de continuidad. Al igual que sus contemporáneos, no distinguió entre el ámbito privado y el ámbito público del gobernante, su preocupación gira en torno a las cualidades que éste debía reunir. Maquiavelo continuó tratando al gobernante como un individuo privado. La contribución de Bodino y, sobre todo, la de Hobbes al centrarse en la naturaleza de la república, introdujeron una ruptura de mayor trascendencia en la Teoría Política tradicional (Creveld, 1999: 171 y ss.).

Tanto Bodino como Hobbes sostuvieron que el poder soberano es una condición ineludible de la existencia del Estado, y precisamente, la cualidad soberana del poder es la que diferencia al Estado de los restantes grupos sociales. Una vez quebrantadas las relaciones de dependencia entre señores y vasallos, características del orden político tradicional, el concepto de soberanía se reveló como el principio más adecuado para justificar la sumisión de los súbditos al monarca y la integración de los diferentes centros de poder en un único centro. De hecho, desde el punto de vista teórico, el concepto de soberanía fue desconocido por la cultura romana y la cristiandad medieval, no fue formulado hasta la segunda mitad del siglo XVI por Bodino.

La teoría bodiniana se elabora en el marco histórico de las guerras civiles y religiosas que se desencadenan en Francia en 1559. En este contexto, Bodino observa que sólo el monarca puede garantizar la paz y el orden. Su objetivo se dirige a consolidar la autoridad de la monarquía y a erigirla en centro de la unidad estatal, por encima de los cuerpos intermedios, de las divisiones religiosas y partidistas de la época, para lo cual ve necesario dotarla de un poder excluyente de cualquier voluntad al que denomina **soberanía**. Bodino define la soberanía en *Los Seis Libros de la República* [1576] como «el poder absoluto y perpetuo de una República».

La soberanía definida como poder absoluto rechaza el poder del Papa y pretende superar el dualismo de la monarquía estamental; **el poder es absoluto** porque

es único e indivisible. El calificativo de **perpetuo** se refiere a la continuidad del poder, la soberanía es perpetua porque se trata de una magistratura permanente. La idea de perdurabilidad de la soberanía se expresa en la famosa frase pronunciada en los funerales de los monarcas franceses: «¡El rey ha muerto! ¡Viva el rey!». La persona que ocupa la magistratura se disocia de la magistratura misma; el rey personifica al Estado, pero era mortal, sin embargo el Estado soberano no desaparece, permanece y continúa su existencia en la persona del sucesor, es inmortal. Cabe apreciar cierto paralelismo entre el concepto de soberanía y el significado de la figura del Papa para la cristiandad, éste era la suprema autoridad de esa comunidad (Passerin, 2001:124-125).

El atributo o función característica del poder soberano es «el poder de dar las leyes a todos en general y a cada uno en particular (…) sin consentimiento de superior, igual o inferior». El resto de las funciones —es decir, el poder de declarar la guerra y hacer la paz, el de acuñar moneda, establecer impuestos o ser el supremo órgano de la justicia— derivan de que el soberano es la fuente del Derecho. En consecuencia, la prerrogativa de hacer y anular las leyes es la que caracteriza a la soberanía y esta función aglutina al resto. La ley sólo corresponde al titular de la soberanía, no depende de la negociación entre el rey y los estamentos como en la época feudal. Según el concepto de soberanía, la ley es el instrumento central para adoptar decisiones, a través de ella se ejerce el gobierno. Ahora bien, pese a que Bodino define la soberanía como un poder absoluto y perpetuo, la ley no es sólo producto de la voluntad soberana, porque ésta no puede entrar en conflicto ni con la ley de Dios ni con la ley natural. La primera coincide con la establecida en la Biblia, la ley natural deriva de las «convenciones justas» y del respeto a la individualidad, por ejemplo el derecho a la propiedad de la familia. Un tercer grupo de límites del poder soberano deriva de las denominadas por Bodino, leyes *imperii*, se trata de leyes que son consustanciales a la existencia de la soberanía y, por eso mismo, el soberano no puede derogar ni modificar, por ejemplo, las leyes que establecen el derecho de sucesión a la Corona.

Parece insalvable que el reconocimiento de estas limitaciones plantea contradicciones con la misma concepción de la soberanía como poder absoluto y fuente última de todo Derecho. Quizá, como apunta Sabine, el motivo de esta contradicción deba localizarse en el doble objetivo que se plantea: consolidar el poder de la Corona, por un lado, y conservar las antiguas instituciones del reino, por otro. Como sostiene Sabine, si la soberanía se identifica con el poder del príncipe, la comunidad política carecería de existencia por sí misma y no dispondría de leyes que el príncipe no pudiese cambiar; por el contrario, es imposible que la soberanía recaiga en el príncipe si se entiende que el reino es una comunidad política con sus

propias leyes. Las insuficiencias de la teoría bodiniana serían superadas, algo más de cien años después, por las aportaciones de Hobbes (Sabine, 1974 :304).

Hobbes, que también escribe en un período de guerras civiles, entiende el poder soberano de forma más absoluta a como lo hiciera Bodino (Bobbio, 1987:95 y ss.). El autor de *El Leviatán* se basa en una concepción antropológica negativa. Sostiene que el individuo es un ser antisocial, cuya conducta está motivada por el egoísmo, los individuos carecen de leyes en **el estado de naturaleza**, la fuerza es el único recurso del que disponen. En consecuencia, la guerra de todos contra todos es el principio que rige entre ellos en ese estado. A partir de estas premisas, Hobbes observa que los pactos únicamente pueden mantenerse si existe un gobierno fuerte, pues sólo el temor al castigo hace que los individuos lleguen a formar una sociedad. El Estado surge a través de un pacto en virtud del cual los hombres contratan entre ellos y renuncian al derecho de gobernarse a sí mismo a favor de un tercero al que se denomina **soberano**. Sólo por medio de la voluntad del soberano, ya esté representado por una asamblea o por un individuo, podrá la multitud acéfala, que es incapaz de actuar por sí misma, adoptar una existencia colectiva. El Estado no es natural, es un artefacto que surge de un contrato, el artificio se justifica por el fin al que sirve, y éste no es otro que la garantía de la seguridad individual. Como subraya Creveld, fue Hobbes el inventor del Estado, a él le cabe el mérito de ser el primero en definir el Estado como una entidad abstracta separada del soberano y de los gobernados, quienes por medio de un pacto le transfieren el derecho de gobernarse a sí mismo (Creveld, 1999:178). Para la concepción hobbesiana, a diferencia de las teorías mantenidas por Bodino, el poder soberano carece de límites, no tiene que rendir cuentas a nadie más que a Dios.

También desde un enfoque económico se justificó la necesidad del Estado. El pensamiento mercantilista, que se desarrolla, aproximadamente, entre los siglos XV y XVI defendió que el Estado era un instrumento eficaz para el mercado; su fuerza parecía ser esencial para la conquista de otros países, para el acceso a nuevos mercados, para la adquisición de colonias o para la monopolización de las rutas del comercio. Además, los mercantilistas propugnaron la regulación estatal de la actividad económica. En líneas generales, y salvando la falta de unidad de la corriente mercantilista, ésta atribuyó una gran importancia a la acumulación de metales preciosos como fuente de riqueza. Esa acumulación debía convertirse en un objetivo nacional, de forma que su carencia debía inducir a que las autoridades políticas promoviesen las exportaciones y restringiesen las importaciones a fin de obtener un flujo continuo de metales. Según los mercantilistas, debido a que la masa de dinero era más o menos constante, la única forma de que un país se enriqueciese era fomentando las exportaciones, por ello al Estado le competía promoverlas, incluso crear sus propias manufacturas (Schulze: 1997:56).

6. CONCEPTOS E IDEAS CLAVES

— Vasallaje

— Poliarquía medieval

— Monarquía estamental

— Monarquía absoluta y origen del Estado

— Tratado de Westfalia

— Reforma y Estado

— Modo de producción y Estado

— Guerra y Estado

— Soberanía

— «Estado de naturaleza».

7. LECTURAS RECOMENDADAS

Bayona, Bernardo (2009), *El origen del Estado laico desde la Edad Media,* Madrid, Tecnos.

Esta monografía estudia las ideas políticas que florecen durante la Edad Media para justificar la secularización del poder político frente a la fundamentación teocrática.

Creveld, Martin Van (1999),*The Rise and Decline of The State*, New York, Cambridge University Press.

La obra de Creveld es un valioso trabajo que se inscribe en la corriente que explica el surgimiento del Estado como consecuencia de la guerra. El autor analiza el proceso histórico conducente a la institucionalización del Estado y su enfrentamiento con el Imperio, la Iglesia y la nobleza.

Naef, Werner (2005), *La idea del Estado en la Edad Moderna,* Granada, Comares.

Se trata de una monografía clásica que parte de las monarquías estamentales para abordar, desde una perspectiva histórica, la estructura institucional y la teoría política estatal del Renacimiento y de la Ilustración hasta llegar al Estado del Romanticismo

Schulze, Hagen, (1997), *Estado y nación en Europa*, Barcelona, Critica.

Estudio sobre la aparición del Estado y de la historia de la nación hasta 1945.

Tema III

EL ESTADO LIBERAL

M.ª Josefa Rubio Lara

ESQUEMA

1. Introducción.

2. Génesis histórica del Estado liberal.

3. Fundamentos ideológicos del liberalismo

4. Principios organizativos del Estado liberal.
    4.1. Derechos y libertades.
    4.2. El gobierno representativo.
        4.2.1 Significados de la representación política.
        4.2.2. Consentimiento, soberanía e independencia del representante.
        4.2.3. Representación e interés general en la teoría liberal clásica.
    4.3. La división de poderes.
    4.4. El Estado de derecho.
        4.4.1. El significado formal.
        4.4.2. El significado material o sustancial.

5. Las funciones del Estado liberal.

6. La crisis del Estado liberal.

7. Concepto e ideas clave.

8. Lecturas recomendadas.

OBJETIVOS

El Estado liberal rompe con la legitimidad del Antiguo Régimen al defender que todos los individuos son iguales en derechos. El consentimiento de los ciudadanos pasa a ser la fuente de legitimidad del nuevo orden. La fundamentación de la legitimidad liberal no cuestiona la cualidad soberana del Estado sino su titularidad. Sus principios organizativos —reconocimiento de derechos, soberanía nacional, representación política, división de poderes y principio de legalidad— perfeccionan la institucionalización del poder político. Estos principios trascienden al Estado liberal decimonónico hasta llegar a conformar la organización política contemporánea. En este capítulo se estudia: el origen histórico del Estado liberal, sus fundamentos ideológicos y sus principios organizativos.

1. INTRODUCCIÓN

Las revoluciones liberales son las responsables de que el artefacto estatal se desvinculase de la persona del gobernante. La despersonalización y el monopolio del poder del Estado se perfila y adquiere rasgos nítidos de la mano de los principios liberales. Por encima de los cambios que se han producido a lo largo de la historia, el corpus de la estructura estatal liberal y de sus reglas perviven en la organización política contemporánea. El Estado liberal de la segunda mitad del siglo XVIII supuso una ruptura clara con respecto al Estado de la época precedente porque el poder del monarca, además de ser limitado, lo legitima la ley y no ya la divinidad. El liberalismo se erige contra la pervivencia de los privilegios políticos, contra la nobleza y las prácticas gremiales que unidas a otros factores —diversidad de jurisdicciones, de aranceles, de pesos y de medidas en un mismo territorio— obstaculizaban el desarrollo comercial. El liberalismo no discutió que el Estado ostentase el monopolio normativo y el de la coacción legítima, es más, como se acaba de señalar, fue durante la época del Estado liberal cuando se consolida ese monopolio. En este sentido ya Alexis de Tocqueville interpretó que la eliminación de los poderes intermedios ostentados por la nobleza, la Iglesia y las entidades locales conducía a una mayor centralización y aumento del poder estatal. Pero, frente al Estado absoluto, el Estado liberal estableció un nuevo modelo de Estado caracterizado por la limitación del poder y por la garantía de los derechos individuales.

2. GÉNESIS HISTÓRICA DEL ESTADO LIBERAL

La revolución inglesa en el siglo XVII y las revoluciones norteamericanas y francesas en el siglo XVIII son los acontecimientos que marcan la ruptura con el Antiguo Régimen. Existe una opinión generalizada, aunque discutida, en considerar que estas revoluciones fueron fruto de un conflicto de clases que posibilitó el desarrollo capitalista, al mismo tiempo que permitieron el desplazamiento de la aristocracia terrateniente de las estructuras de poder y el acceso a ellas de las nuevas clases burguesas. Otros autores, por el contrario, interpretan que el sujeto

revolucionario, sobre todo en la experiencia francesa, no fue la burguesía y que el objetivo no era el desarrollo del capitalismo. El origen social de los revolucionarios era heterogéneo, a los profesionales y a los pequeños comerciantes descontentos con las políticas de Luis XVI se unieron algunos aristócratas críticos respecto al despotismo de la monarquía. Desde esta perspectiva, se disiente de explicar el impulso de la Revolución por la existencia de un conflicto consciente entre burgueses y aristócratas.

El Estado liberal se configura en Inglaterra durante un dilatado proceso comprendido entre los primeros años del siglo XVII y la Revolución Gloriosa [1688]. Ese período se caracteriza por lo recurrente de los conflictos religiosos y el enfrentamiento entre la Corona y el Parlamento. Las rivalidades de ambas instituciones desembocaban por un lado, en la redefinción de los límites de las prerrogativas regias frente a las prácticas tendentes a ampliarlas (por ejemplo, creación de impuestos excepcionales o convocatoria y disolución del Parlamento) y, por otro lado, en la reafirmación de los privilegios del Parlamento. En 1640 se convoca el Parlamento, después de llevar once años sin reunirse, en el marco de las reivindicaciones planteadas por Irlanda y por Escocia, nuevamente se inicia el conflicto entre las pretensiones de Carlos I y las cámaras. En este contexto, el Parlamento vota el *Militia Bill* [1642] por el que se sustrae al monarca la prerrogativa de mandar en sus tropas. Mientras que Carlos I rechaza el *Bill*, el Parlamento declara el derecho de poder actuar con independencia del Rey para defender la paz. La situación culmina con la decapitación del monarca [1649], la victoria de Cromwell y la instauración de una «República libre gobernada por los representantes del pueblo en el Parlamento». Los hechos condujeron a la victoria de un régimen militar pero ni triunfó el parlamento ni la democracia. El régimen de Cromwell se inspiraba en los rasgos del absolutismo, si se tiene en cuenta el reforzamiento del poder ejecutivo que, por primera vez en la historia, poseía un ejército disciplinado, además, el país era gobernado mediante catorce generales (Mateucci, 1998: 87 y ss.).

En 1660 el Parlamento restaura la dinastía de los Estuardos, recayendo la Corona en Carlos II, pero el equilibrio entre el monarca y el Parlamento no se logró. Hay que tener en cuenta que la Corona inglesa no llegó a acumular el poder que lograron otras monarquías absolutas, el Rey seguía dependiendo de los estamentos. Tampoco se superaron los conflictos religiosos. La muerte de Carlos II y la sucesión de Jacobo II fue el detonante de la Gloriosa Revolución. La corona la ciñó un rey que aspiraba a restaurar el catolicismo, objetivo rechazado por los whig y los tory. En 1689 Jacobo II se vio obligado a huir del país y el Parlamento aprueba el *Act of recognition* [1690] por la que se modifica el orden sucesorio al trono. La corona recae en Guillermo y María no porque lo estableciera el derecho hereditario ni fuese consecuencia del derecho divino, sino porque así era decidido por el

Parlamento. Además de esta ley, el Parlamento aprobó otras como la *Toleratión Act* [1689] que reconocía la libertad de culto y la *Triennial Act* [1694] en su virtud el rey es obligado a convocar elecciones parlamentarias cada tres años y a reunir al Parlamento regularmente. La Revolución Gloriosa condujo a la victoria del Parlamento sobre la Corona y en las décadas siguientes se impuso la supremacía del Parlamento. Sin embargo, no fueron abolidos «los burgos podridos», tampoco se produjo la separación entre la Iglesia y el Estado. La iglesia anglicana siguió gozando de predominio en la vida política. Los cambios políticos no impidieron que el Estado transitase por la senda de la centralización y la unificación, en 1707 surge el Reino Unido de Gran Bretaña integrado por Inglaterra, Escocia y Gales. Hasta finales del siglo XVIII no se establece el régimen parlamentario y con él el control del Parlamento sobre el ejecutivo a través del voto de confianza (Mateucci, 1998: 143 y ss.).

Cuando se fragua la revolución norteamericana, el Rey y el Parlamento inglés eran la máxima autoridad de las trece colonias. Según las leyes inglesas de comercio, ciertos productos elaborados en las colonias sólo podían exportarse a la metrópoli. Asimismo, las leyes inglesas gravaban los productos destinados al comercio interno norteamericano. La pretensión del Parlamento inglés de extender sus competencias fiscales en las colonias fue la mecha que encendió el conflicto. Los colonos exigieron que la aprobación de la imposición interna tenía que contar con su consentimiento. En el 2º Congreso Continental las colonias aprobaron la *Declaración de Independencia* [1776] y decidieron declarar la guerra a la metrópoli. Este documento proclama la libertad e igualdad de los hombres y establece que todo gobierno tiene que descansar en el consentimiento de los gobernados. Al mimo tiempo, expone las ofensas e injurias recibidas del Rey y del Parlamento inglés, por lo que se concluye con la declaración de independencia.

La nueva configuración política de las colonias quedó plasmada en *Los Artículos de la Confederación* [1777] en los que se reconoce la soberanía de los Estados. Terminada la guerra se reúne la Convención de Filadelfia con el objetivo de reformar los artículos de 1777 en la que se expresan propuestas partidarias de crear un poder central con mayores funciones. La Convención terminó aprobando la Constitución de los Estados Unidos [1787] que consagró una nueva forma de organización territorial: el Estado federal, modelo que puede ser entendido como síntesis entre los partidarios de la máxima autonomía de los Estados y los defensores de reforzar la unión entre los Estados.

La formación del Estado liberal en Estados Unidos parte de unos presupuestos distintos a los del continente europeo porque el contexto histórico en el que se gesta la Revolución norteamericana también es diferente. La limitación del poder político no tiene por objeto a un soberano y legislador absoluto cuyo titular fuese

el rey, sino a la clase dirigente en defensa de los derechos individuales. Como explica Mateucci «mientras el pensamiento europeo razona en términos de Estado (o de Parlamento) soberano, el americano razona siempre con la antítesis sociedad-gobierno, llegando el primero a una concepción monista (y en ocasiones idólatra del Estado), el segundo a una visión pluralista...» (Mateucci, 1998: 163).

Durante la época de la monarquía absoluta en Francia se había roto el equilibrio entre la monarquía y las asambleas estamentales. Los Estados Generales no lograron participar como institución permanente en el proceso legislativo, su convocatoria dependía de la decisión del Rey. Antes de iniciarse la Revolución, su última reunión data de 1614. El 18 de agosto de 1788, Luis XVI convoca los Estados Generales impulsado por la quiebra financiera que atravesaba el país. El Tercer Estado se opuso a la reunión de los tres estamentos por separado, según era tradicional, y se constituyó en Asamblea Nacional de la que surgió la *Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano»* [1789]. Los principios consagrados en la *Declaración* y en la Constitución de 1791, la primera de la Revolución, son exponentes del fin del Antiguo Régimen y del inicio de una nueva época. Ambos documentos proclaman la soberanía nacional, principio que condujo a la sustitución de la antigua legitimidad monárquica por una nueva forma de legitimación del poder del Estado. La Constitución de 1791 recoge la forma monárquica, sin embargo, el rey se encuentra sometido a la soberanía de la ley y se le concibe como delegado de la nación. Este texto constitucional establece la división de poderes y confiere al legislativo el predominio; a él le compete, entre otras funciones, el nombramiento de los principales funcionarios, la declaración de guerra y se le faculta para deponer al rey en determinadas circunstancias. Al monarca se le atribuye el veto suspensivo, pero no posee la función de convocar, suspender o disolver a la Asamblea (García Pelayo, 1991: 466).

Los acontecimientos revolucionarios condujeron a que la Convención Nacional aboliese la monarquía y proclamase la República. El 21 de enero de 1793, el Rey muere en la guillotina. La Convención estableció un régimen de orientación liberal-democrático plasmado en la Constitución de 1793. Este texto constitucional, que no llegó a tener vigencia, reconoció el sufragio universal, restringió a un año el mandato de los representantes; también preveía que la aprobación de las leyes fuese sancionada por el pueblo, atribuyó al órgano legislativo no sólo funciones legislativas sino ejecutivas, correspondiéndole al Consejo, integrado por veinticuatro miembros, la estricta ejecución de las leyes (García Pelayo, 1991: 467). Con la reacción thermidoriana se abre un período [1794-1804] caracterizado por la inestabilidad política que culminó con la coronación de Napoleón como emperador. La Constitución de 1795 posee un carácter más moderado que la de 1793, eliminó el sufragio universal y limi-

tó los derechos consagrados en este segundo texto. Las constituciones posteriores de la corriente consular e imperial reforzaron el poder ejecutivo.

3. FUNDAMENTOS IDEOLÓGICOS DEL LIBERALISMO

El liberalismo no es una ideología que podamos definir fácilmente; se señala que supone una mentalidad y un comportamiento que resulta de distintas aportaciones del pensamiento político, en el que se destaca la capacidad de respuesta individual por encima de los principios inmutables establecidos por la tradición o las costumbres. El liberalismo, al igual que otras corrientes ideológicas, no es un todo homogéneo, bajo esta categoría se engloban diferentes corrientes, desde las más radicales a las más moderadas, lo que configura un panorama ideológico variado, pero que tiene como punto de partida la libertad y la igualdad de todos los seres humanos ante la ley, así como el derecho a intervenir en algún grado en las cuestiones de gobierno, valores y principios que fueron recogidos en la *Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano* de 1789.

Los descubrimientos científicos producidos desde el siglo XVI, la filosofía empírica y las ideas de la Ilustración constituyen los elementos básicos para comprender la fundamentación del liberalismo, desarrollados a partir de la Revolución Gloriosa en Inglaterra, la independencia de los Estados Unidos de América y de la Revolución francesa.

La ideología liberal corre, al principio, pareja con el ascenso de la burguesía en Europa, y se consolida con la Revolución industrial. Con ella creará su concepción del mundo y la defensa de sus intereses, concretados en la salvaguardia de los derechos individuales. Libertad, por tanto, para fabricar, comerciar y ampliar los mercados. Libertad para elegir el gobierno apropiado a los intereses de cada uno y votar las leyes deseadas. Libertad para pensar y expresarse sin censura. El Estado será el valedor de esas libertades y su objetivo consistirá en velar por los derechos de las personas, sin intervenir en las relaciones económicas y sociales.

Hacia mediados del siglo XIX el liberalismo ha tomado carta de naturaleza y podríamos destacar sus rasgos principales:

- *Racionalismo,* el principal instrumento del hombre para entender el mundo es la razón. El pensamiento ilustrado aspira a reemplazar la religión y la fe por la ciencia y la razón. La Iglesia es valorada como difusora de dogmas y supersticiones. La Enciclopedia, en la que participan Voltaire, Diderot y D'Alembert, se convierte en la obra de un nuevo orden político y social.

- *Progreso,* la capacidad de dominar la naturaleza es infinita por parte de la ciencia.
- *Naturaleza,* lo natural es el modelo en que debemos inspirarnos para actuar de acuerdo con ella.
- *Laicismo,* idea que está en relación con «lo natural», al considerar la libertad de pensamiento y rechazar la religión como único cauce para relacionarse con el mundo.
- *Elitismo,* solo una minoría está capacitada para dirigir. Con el tiempo el liberalismo fue democratizándose y aceptando la capacidad de todos para intervenir en los asuntos públicos.
- *Universalismo,* la ideología liberal se creyó siempre universalista, adaptable a todos los lugares y latitudes.
- *Individualismo,* idea que se relaciona con la tolerancia e instrucción. El hombre debe ser educado en libertad, entendida en un sentido individualista y nunca social. Y ello se extiende al individualismo político, en el que se trata de elegir un Estado consentido por los gobernados que debe proteger los derechos individuales, aunque al principio esto solo será potestad de una minoría. También el individualismo económico que propugna la libre competencia y la libertad de creación de empresas. El fin de la actividad económica es el beneficio individual.

Como señaló F. Braudel, el liberalismo fue «una lucha de retaguardia, y en absoluto desinteresada, contra el Antiguo Régimen aristocrático, un desafió a los derechos adquiridos y sacralizados o tradiciones que databan de hacía más de medio milenio». (Braudel, 1980). A la concepción de un nuevo orden político, opuesto al absolutista y a la autoridad de la Iglesia, contribuyeron las ideas formuladas, en los siglos XVII y XVIII, por Locke, Hume, Montesquieu, Sieyès, Adam Smith, Madison y Kant.

Los principios más representativos del liberalismo clásico fueron expuestos por John Locke [1632-1704] en sus conocidas obras: *Segundo tratado sobre el gobierno civil* y *Carta sobre la tolerancia*. En la primera, Locke estudia el origen, los fines y la organización de la sociedad política. En la segunda defiende que las creencias religiosas competen a la decisión de los individuos, así como el respeto a todas las religiones y el derecho a disentir en esta materia, ideas que permitían soltar el nudo gordiano de una importante fuente de conflicto en su época. La tolerancia y la libertad religiosa han sido consideradas el cimiento de la libertad política. En los años en los que escribe Locke, los grupos políticos se distinguían por sus diferencias religiosas, la religión era un instrumento político que servía para aglutinar a

sus miembros y diferenciarlos de los demás. El reconocimiento de la libertad religiosa condujo al reconocimiento de la libertad política. La libertad de religión no sólo implicó la libertad de culto también la libertad de asociación y la libertad de pensamiento (Mateucci, 1998: 140).

Locke comparte los postulados de la corriente iusnaturalista que mantiene la existencia de un Derecho natural, cuyos principios son reconocibles a través de la razón e independientes de cualquier circunstancia histórica u orden político. Según el iusnaturalismo, los seres humanos son titulares de unos derechos innatos e inviolables. El derecho a la vida, a la libertad o a la propiedad son atributos que nacen con la persona y son anteriores a todo grupo social. Al igual que hiciera Hobbes, Locke también utiliza la teoría pactista para explicar el origen del Estado. Según Locke, la constitución de cualquier comunidad política estuvo precedida de una situación en la que los individuos vivían en un «estado de naturaleza» donde todas las personas eran libres, no estaban sometidas a ninguna voluntad ajena y disfrutaban de los derechos naturales. Sin embargo, el «estado de naturaleza» posee riesgos, en él todos los hombres tienen las mismas facultades para defender sus derechos y recurrir a la violencia de forma individual. Estos riegos hacen inevitable que los hombres pacten entre ellos la renuncia a aplicar la ley natural por sí mismos y la creación de la sociedad política. El antagonismo de las premisas y fines del contrato concebido por Hobbes y Locke es claro, aunque el paralelismo también: para Locke, el hombre no vive en una situación de guerra sino que en el «estado de naturaleza» rige la ley natural. El objetivo del pacto no es evitar la guerra sino garantizar los derechos. Tampoco la consecuencia de la conclusión del pacto es la pérdida de los derechos de los individuos sino su garantía.

A partir de estos planteamientos, la sociedad y el poder político no pueden fundamentarse ya ni en la divinidad ni en la herencia sino en el consentimiento expreso o tácito de los miembros de la sociedad. El poder político que surge del pacto y se asienta en el consentimiento de los individuos tiene como objetivo garantizar los derechos naturales, derechos que son reconocidos a los individuos en tanto individuos y no como miembros de un grupo o una clase social. Esta teoría contractual posee pues un carácter individualista. El Estado que se configura con este soporte ideológico no posee un poder absoluto, su fin se limita a la salvaguarda de los derechos individuales, a dirimir los conflictos y a asegurar la paz. La obra lockiana aporta dos pilares característico del Estado liberal: el gobierno por consentimiento y el reconocimiento de los derechos individuales como fin del Estado. No se trata de un poder absoluto sino limitado a ese objetivo. En consecuencia, las competencias del Estado se restringen a la salvaguarda de los derechos individuales, a dirimir los conflictos y a asegurar la paz.

La explicación de Locke sobre el origen de la sociedad política no es compartida por otros autores liberales como Hume o Adam Smith. Hume [1711-1778] critico con la doctrina iusnaturalista, de la que parte Locke, y el origen contractual de la sociedad, sostiene que la razón por sí misma no genera obligaciones políticas, tampoco la obligatoriedad es el resultado de la aceptación voluntaria, según mantiene la teoría contractual.

Hume no niega que el pacto hubiera sido el origen de la sociedad política en un pasado remoto, pero esta teoría no es válida para fundamentar la obediencia de las generaciones siguientes. Las obligaciones políticas, defiende nuestro autor, no son consecuencia de la razón sino de la lealtad, por una parte, y de la utilidad que proporcionan, por otra. Es decir, el hecho de que las personas nazcan en una sociedad política establecida genera cierta lealtad hacia ella. Además, los individuos poseen unas necesidades ilimitadas y unos intereses imposibles de satisfacer aisladamente lo que les induce a vivir en sociedad.

No es, por lo tanto, el instinto natural la base de la obediencia ni el pacto el origen de la sociedad. Es la utilidad la causa de la existencia de la sociedad, del Estado y la responsable de que los individuos acepten las obligaciones. La teoría de Hume distingue entre el fundamento del Estado que, como se acaba de decir es la utilidad, y la obligatoriedad de los pactos. Estos se imponen porque de ellos depende el orden social, el derecho de propiedad y el comercio pero no son el origen del Estado.

Adam Smith, desde una perspectiva utilitarista, formula la teoría más característica del pensamiento liberal económico. El utilitarismo sostiene que el comportamiento individual se rige por el móvil de maximizar el placer y evitar el dolor. Si todas las personas poseen libertad para satisfacer sus objetivos, el resultado será «la mayor felicidad para el mayor número». En coherencia con este principio, Adam Smith en su obra *La riqueza de las naciones* [1776] expone que el libre mercado es una condición ineludible para el desarrollo económico. El interés personal es la clave del bienestar de la sociedad en su conjunto. Las personas trataran de alcanzar sus intereses en una situación de libertad y en este contexto, «guiados por una mano invisible», lograrán el aumento de la riqueza de las naciones. El mercado permite la armonización de los intereses divergentes sin necesidad de la intervención del Estado. En consecuencia, la economía debe regirse por el principio del *laissez faire,* lo que implica libertad de mercado, libertad de contratación y precios fijados por la competencia, es decir, un principio contrapuesto a las regulaciones de los gremios que determinaban la producción y los precios. Sin embargo, como se pondrá en evidencia, la libertad de contratar y la libertad de intercambio se

truecan en falacias cuando las partes que intervienen en las relaciones económicas son desiguales.

El núcleo de la ideología liberal se plasma en la *Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano*, documento en el que se proclama que «Los hombres nacen y permanecen libres e iguales en derechos»(art. 1). Libertad e igualdad son dos valores claves del pensamiento liberal. La misma Declaración define **la libertad** en los siguientes términos «La libertad consiste en poder hacer todo lo que no daña a los demás» (art. 4) a lo que añade que «Todo lo que no es prohibido por la Ley no puede ser impedido, y nadie puede ser obligado a hacer lo que ésta no ordena» (art. 5). El reconocimiento del derecho a la libertad pretende proteger el ámbito de actividad de los ciudadanos de las injerencias del poder político. Sólo la necesidad de garantizar la libertad ajena justifica la intervención del Estado en la vida privada. Los individuos son libres, salvo que una ley establezca prohibiciones u obligaciones. La limitación a la libertad sólo puede emanar de una ley y ésta según el art. 5 de la Declaración «es la expresión de la voluntad general. Todos los ciudadanos tienen el derecho de participar personalmente o por medio de sus representantes en su formación. Debe ser la misma para todos, tanto si protege como si castiga». **La igualdad** defendida por el liberalismo es la igualdad ante la ley y la igualdad de derechos. Su reconocimiento implica que todos los ciudadanos se someten a las mismas leyes, a diferencia de otras épocas en las que el statu jurídico de los individuos estaba determinado por razones territoriales y sociales.

El liberalismo se caracteriza por basarse en una concepción individualista. Se trata de una ideología cuya esencia es el individuo, no los grupos y sitúa los valores individuales por encima de los colectivos (García Pelayo, 1991: 143). Esta dimensión individualista se proyecta en la forma de concebir las libertades. A diferencia de la época medieval en la que los sujetos de las libertades son las entidades corporativas, en la época moderna los titulares son los individuos. La ideología liberal tiene como consecuencia la antinomia entre el Estado y la sociedad, la vida pública se restringe al ámbito del primero.

Se ha interpretado que el individualismo liberal termina por producir una sociedad atomizada. Para otros, por el contrario, esta observación es una versión distorsionada porque la teoría liberal trata de potenciar la independencia personal y eliminar la subordinación de los intereses personales a los de la comunidad, pero no rompe los vínculos sociales. Tampoco el liberalismo defiende la debilidad del Estado, su crítica la recaba el poder ilimitado e irresponsable y frente a él propugna el sometimiento de la actividad estatal a lo establecido en las normas. El ideal de los liberales no es la sociedad sin gobierno. Dentro de los límites establecidos

por las leyes, el Estado es considerado esencial para la existencia de la libertad. En este sentido Blackstone sostiene que «cualquier gobierno es mejor que la falta de él». También Adam Smith mantiene que la sociedad comercial no puede subsistir sin un Estado que imponga el derecho de propiedad y las normas contractuales. Desde esta perspectiva, hay que admitir la inexistencia de oposición entre la libertad defendida por los liberales y la autoridad entendida de forma general (Holmes, 1999: 56 y 250).

Como se examinará en otro lugar, el liberalismo no pone en cuestión la soberanía, pero, respecto al Antiguo Régimen, sí revisa su titularidad. Otro de los principios recogidos en la Declaración es la **soberanía nacional**: «El origen de toda soberanía reside esencialmente en la nación. Ningún órgano ni ningún individuo pueden ejercer autoridad que no emane expresamente de ella» (art. 3). La voluntad de ese poder soberano se expresa a través de la ley: «La Ley es la expresión de la voluntad general» (art. 6º). Por lo tanto, para el pensamiento liberal, la función legislativa, al igual que sostuvo Bodino, es propia del poder soberano.

4. PRINCIPIOS ORGANIZATIVOS DEL ESTADO LIBERAL

La organización institucional y las funciones del Estado liberal se transforman debido al desplazamiento de la herencia por el consentimiento, como principio de legitimidad del poder político, y porque la garantía de la libertad individual se erige en el fin del Estado. Los nuevos principios en lo que reposa la estructura liberal del Estado dan forma a la institucionalización del poder. La soberanía nacional y el gobierno representativo son algunos de sus principios. Por otra parte, la garantía de los derechos se hace depender de la limitación del poder, ésta es la finalidad del reconocimiento jurídico de los derechos, del principio de la división de poderes, del Estado de Derecho y de la regulación de los poderes estatales a través de la Constitución. En este epígrafe se estudiarán, de forma pormenorizada el gobierno representativo, la división de poderes y el Estado de Derecho. El resto de los principios mencionados serán objeto de una mera introducción ya que serán desarrollados en otros temas de este libro.

4.1. Derechos y libertades

Ya se señaló que el eje sobre el que gravita la ideología liberal es el individuo y su libertad. A su fundamentación filosófica contribuyeron, de forma especial, el iusnaturalismo y la Reforma protestante. El Derecho natural inspiró la *Declaración*

de Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, en ella se afirma que los derechos se reconocen y declaran, es decir no se crean porque trascienden a toda asociación política, están implícitos en la naturaleza humana. Los derechos y libertades, que se reconocen a la generalidad de los individuos, suponen, como ya se ha dicho, una limitación al poder político. Estos atribuyen un estatus jurídico al individuo y, en comparación con el absolutismo, provocan un cambio en el vínculo entre éste y el poder político. No se trata ya de la relación mantenida entre el súbdito y el monarca. Los derechos protegen al ciudadano de la intervención estatal. El primer liberalismo, reconoce, entre otros derechos y libertades: el derecho a la vida; la libertad de conciencia y de pensamiento que protegen respectivamente contra la intolerancia religiosa y la censura; la libertad de empresa y la libertad de comercio se oponen a las prácticas corporativas del régimen gremial. Ambas libertades, junto al derecho de propiedad, calificada de «inviolable» y «sagrada» por la *Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano*», constituyen los elementos básicos para el desarrollo de la economía de mercado. Estos derechos y libertades constituyen el corpus de los denominados «derechos civiles», adjetivo que expresa el reconocimiento jurídico de los derechos naturales.

La Reforma no fue la artífice del individualismo, pero proporcionó las bases de la que se alimentaría en el siglo XVIII. La doctrina de Lutero rechazó que la Iglesia fuese una instancia de mediación entre el individuo y Dios, la salvación de las personas no depende de las acciones de otros. En consecuencia, la religión se convierte en un asunto individual, pertenece al ámbito de la autonomía personal. Por su parte, la idea calvinista de la predestinación influyó de forma especial en el pensamiento individualista. Según Calvino, la voluntad divina es la que determina el destino de los individuos, a Dios le corresponde señalar quien se salvaría y quien se condenaría. Sin embargo, a pesar de que el destino esté fijado, los individuos pueden probar que están entre los elegidos actuando en la vida terrena de acuerdo con los dictados de Dios. Uno de sus mandamientos, según Calvino, es no desaprovechar el tiempo dado por Dios, si el individuo lo emplea en el trabajo es un indicador de que se encuentra entre los elegidos, otra señal es que los individuos aumenten su dinero como resultado de su trabajo.

4.2. Gobierno representativo

El pensamiento liberal asocia el gobierno representativo con una nueva forma de entender la legitimidad del poder soberano. La representación política fue concebida como un modelo opuesto a la democracia, que tenía su referente en la polis ateniense de los siglos V y IV a. c. Es significativo que los teóricos liberales usasen los términos de «gobierno representativo» o de «república» y no el de democracia.

Estas expresiones son utilizadas con el propósito de designar una nueva forma de gobierno que, desde el punto de vista liberal, es superior y cualitativamente distinta a la democracia. Hay en el pensamiento liberal un claro rechazo hacia este último modelo por considerar que tiende hacia la inestabilidad y a la intolerancia, además de entender que es incapaz de garantizar las libertades individuales. Este último argumento es una idea central para comprender la naturaleza y objetivos de la representación política. La participación política para los liberales, según se articulaba en la polis griega, abocaba al sometimiento de los ciudadanos a la colectividad. Es cierto que el Estado liberal se construye en contra del despotismo de las monarquías, pero, al mismo tiempo, una idea reiterada es que el despotismo puede surgir de la mayoría. El principio de la mayoría conduce a que se imponga la fuerza del número por encima de los individuos; en consecuencia, la democracia contiene la amenaza de desembocar en la tiranía o el despotismo, no ya del monarca, sino de la mayoría.

Como explica Constant [1767-1830] los antiguos y los modernos discrepan respecto a la concepción de la libertad. Ésta, según el pensamiento griego clásico, depende del autogobierno, es fruto de la participación en la voluntad colectiva, de la participación en la política que abarca a todas las actividades de la sociedad. Por su parte, la libertad individual en la época moderna sólo puede fluir del ámbito privado. Antes que Constant ya Sieyès sostenía que las sociedades modernas son sociedades comerciales en las que la libertad sólo se logra en el ámbito de las relaciones comerciales. A partir de la escisión entre el ámbito público y el privado, Sieyès justifica el gobierno representativo por razones de utilidad común. La perspicaz y relevante contribución de Sieyès estriba en justificar la representación política como una solución a las exigencias de las sociedades modernas. Es decir, la representación es consecuencia de la aplicación del principio de la división del trabajo al ámbito político, pues permite que los ciudadanos atribuyan los asuntos públicos a los más cualificados y así aumentar su tiempo libre para sus actividades privadas que es la fuente de la libertad individual.

Ahora bien, ¿qué se entiende por representación política?

4.2.1. Significados de la representación política

La representación política es un concepto que posee una larga historia, en un sentido moderno es fruto del pensamiento liberal, pero trascendió al modelo estatal liberal, además de ser un tema central de la Ciencia Política. En una primera aproximación, el término representación significa hacer presente lo que está ausente, implica una relación entre representantes y representados. Sin embargo,

la representación definida de esta forma no aclara cuáles son los vínculos que unen al representante con el representado ni determina el contenido de esa relación, ambos aspectos son centrales para la Teoría de la representación. Su estudio se ha realizado desde diferentes perspectivas, las cuales hacen hincapié en aspectos diferentes del objeto estudiado lo que ha motivado la atribución de distintos significados. Hanna Pitkin en su estudio *El Concepto de Representación Política,* que se ha convertido en un clásico, sistematiza en cinco categorías distintas, aunque no excluyentes, los significados de la representación política.

a) La representación puede entenderse como una **cesión de autoridad**, perspectiva que fue desarrollada por Hobbes y por los teóricos organicistas como Gierke o Jellinek. El autor del Leviatán fue uno de los primeros pensadores que realizó un análisis sobre la representación política, concepto que utiliza para justificar la necesidad de un poder coercitivo garante del pacto social y, en último caso, de la seguridad de los individuos. Hobbes parte de la idea de que el cuerpo colectivo es un mero artificio incapaz de actuar por sí mismo, por ello la existencia de la colectividad depende de que un individuo o una asamblea actúe en nombre del grupo. Según la teoría hobbesisana «La multitud acéfala» se convierte en Estado cuando la voluntad de un individuo es considerada como la voluntad de todos sus miembros. En este sentido sostiene Hobbes que «Una multitud de hombres se hace una persona cuando son representados por un hombre o una persona... pues es la unidad del mandatario, no la unidad de los representados, lo que hace de la persona una...La unidad en multitud no puede entenderse de otra forma» (Hobbes,1980: 258). Para Hobbes un representante es alguien al que se le ha autorizado a actuar y es el representado el responsable de las consecuencias de la acción del representante; la cesión de autoridad posibilita que las acciones del representante vinculen al representado como si las hubiera realizados él mismo.

b) A diferencia del significado anterior, desde otro punto de vista, se defiende que un representante lo es quién es responsable de sus acciones ante los que representa. La representación implica pues la idea de **responsabilidad** u obligación de rendir cuenta.

c) En un sentido sociológico se habla de representación en virtud de la **semejanza** que el representante posee con el representado, porque el primero refleja unas características comunes con el segundo ya sean de naturaleza ideológica, profesional, de clase, étnica o de otra índole. Esta perspectiva, es la desarrollada por los teóricos de la representación proporcional.

d) La representación puede evocar simbólicamente a alguien o a algo, como, por ejemplo, la bandera representa al Estado. La representación **simbólica** no guarda necesariamente semejanza con lo representado sino que evoca emociones o actitudes de lo ausente.

e) Finalmente, se utiliza el término de representación para referirse a la **actividad que se realiza en interés de alguien**. Según esta acepción es el interés del representado lo que define la representación. A diferencia de las perspectivas anteriores esta última tiene por objeto la actividad de representar.

Los cinco significados aquí expuestos son prueba de la complejidad de la naturaleza de la representación. Los cuatro primeros hacen hincapié en el vínculo que une al representante con el representado y cada uno tiene implicaciones distintas, el último, por el contrario, considera a la representación como una actividad. Por otra parte, además de la diversidad de significados del término, también hay que tener en cuenta que la representación no cumple una única función. Su esencia reside en la elección de los gobernantes y en el control de su actividad a través de elecciones periódicas, pero esta función abarca a otra cuyo objetivo es la legitimación de los gobernantes. De hecho el Estado liberal se definió como un gobierno representativo por la necesidad de crear una nueva legitimidad que sustituyó a la legitimación del Antiguo Régimen.

4.2.2. Consentimiento, soberanía e independencia del representante

La representación moderna se encuentra unida, como se ha dicho al inicio de este epígrafe, a la necesidad de justificar la legitimidad sobre unos fundamentos distintos a los del Antiguo Régimen. La idea de **consentimiento** y el principio de la **soberanía popular o nacional** son los dos pilares sobre los que se construye el concepto moderno de la representación política, ambos son esenciales para comprender su naturaleza y alcance.

Una vez que se rechaza la legitimidad divina y la hereditaria y se proclama que todas las personas son libres y poseen idénticos derechos, ningún poder exterior puede imponerles obediencia. El poder, desde estas premisas, sólo puede ejercerse con el consentimiento de los miembros de la sociedad. El consentimiento como única fuente de legitimidad fue defendido por la corriente iusnaturalista y enarbolado por las Revoluciones liberales frente al Antiguo Régimen. Conocido es el lema de «ninguna tributación sin consentimiento», utilizado por las trece colonias norteamericanas contra la metrópoli. El pueblo integrado por hombres libres es el origen del poder, pero, al mismo tiempo, el pensamiento liberal no cuestionó la

cualidad soberana del Estado, el cambio que introdujo afectó a la titularidad de la soberanía. Ésta ya no podía recaer en el rey sino en el pueblo o la nación, en todo caso, seguía siendo concebida desde los parámetros establecidos por Bodino y Hobbes. Por soberanía continuaba entendiéndose, parafraseando a Bobbio, el poder capaz de imponer decisiones colectivas válidas para todos los miembros de la sociedad sin vínculo de mandato (N. Bobbio, 1985). La soberanía nacional fue esgrimida por los revolucionarios franceses contra la soberanía del monarca absoluto, el pueblo o la nación es el único titular del poder. Ahora bien, la unidad de poder subyacente en el concepto de soberanía plantea cierto desacoplamiento con la fuente de la que procede, es decir una pluralidad de intereses individuales. Sin embargo, como expondremos más adelante, el moderno concepto de representación política fue la vía para conciliar la soberanía y la fragmentación de intereses, asimismo permitió que la soberanía fuese transferida del Rey a la nación sin cuestionar su naturaleza.

La legitimación del poder mediante el consentimiento de los gobernados implica que son éstos los que determinan quienes les gobiernan, de ahí que el método más adecuado para articularlo sea la elección. Como explica Manin en su sugerente ensayo sobre el gobierno representativo, la peculiaridad de este modelo no deriva tanto de que unos pocos gobiernen en lugar del pueblo, pues, también, en la democracia griega clásica los gobernantes se diferenciaban de los gobernados, sino en el método utilizado para seleccionar a los primeros. Mientras que en la Grecia clásica el sorteo, junto con el principio de rotación de los cargos, fue una vía central para asignar las funciones públicas, el pensamiento liberal, a pesar de considerarlo más igualitario que la elección, lo excluyó y la elección prevaleció sobre él. Esa exclusión coincidió con el momento en el que se defiende la igualdad política de los individuos y se rechazó la desigualdad hereditaria. La paradoja se explica porque cuando surge el gobierno representativo «el tipo de igualdad política que estaba en el candelero era el de la igualdad de derechos a consentir el poder, no —o en menor medida— la igualdad de oportunidades de obtener un cargo. Ello supone que había emergido una nueva concepción de la ciudadanía: ahora los ciudadanos se consideran ante todo fuente de legitimidad más que personas deseosas de ocupar un cargo» (Manin, 1998: 118). La nueva idea de ciudadanía permite comprender el objetivo y función del gobierno representativo, de lo que se trata es del igual derecho a consentir no de la igualdad en la distribución de cargos. Por ello, la elección resultó ser el método más adecuado para crear consentimiento, por el contrario el sorteo no era apropiado para este fin; de la misma forma que la elección, el sorteo también selecciona a los gobernantes, pero proporciona una legitimidad indirecta. En efecto, el pueblo podría consentir el sorteo, ahora bien las personas seleccionadas mediante él no se apoyarían en la decisión del pueblo. Sin embargo, la elección permite seleccionar a los gobernantes y, además, legitimar su poder, el

consentimiento del pueblo a través de la elección se manifiesta de forma reiterada. La elección legitima el poder de los elegidos y crea «en los votantes una sensación de obligación y compromiso hacia quienes ha designado» (Manin, 1998: 110).

El consentimiento de los interesados, era también la base en la que se sustentó la representación medieval y las prácticas representativas de la Iglesia. Ambas son consideradas los precedentes inmediatos de la representación política moderna que se generaliza empíricamente y se desarrolla teóricamente en el siglo XVIII.

Las instituciones medievales se inspiraron en la idea de representación utilizada por el Derecho Canónico. La idea teológica de que el Jefe de la Iglesia representa a Dios y el universalismo de ésta motivó en su seno la práctica del gobierno representativo. En efecto, la máxima extraída del Derecho Privado Romano, en virtud de la cual *Quod omnes tangit, ab omnibus tractaris et aprrobari debet* (lo que a todos afecta debe ser tratado y aprobado por todos) fue con frecuencia invocada por los papas, de donde pasó al mundo laico. La máxima expresaba el principio de consulta y consentimiento por parte de los interesados respecto a todos aquellos asuntos que les concerniesen. La influencia de la experiencia eclesiástica parece ser un factor impulsor del desarrollo de las asambleas representativas del Medievo (Krynen,1987: 33; Gazzaniega, 1987). El carácter representativo de las asambleas medievales se desprende de la participación en ellas de los estamentos más influyentes de la sociedad, se trata de una representación de grupos. Estas asambleas encuentran su justificación en los derechos y deberes emanados del contrato feudal, debiendo ser convocadas cuando se producía alguna alteración en las obligaciones recíprocas. Este era el caso de la concesión al monarca de nuevos impuestos no previstos en los pactos de vasallaje, o, del apoyo a la decisión monárquica para iniciar la guerra o concluir la paz (Biscaretti, 1973: 291).

La representación medieval se basó en la idea iusprivatista del contrato, de ahí que el **mandato imperativo** fuese su rasgo definitorio. El representante no es más que un portavoz de las voluntades de sus representados, se encuentra vinculado a las instrucciones de sus mandatarios y puede ser revocado por ellos. La viabilidad del mandato imperativo en esta época se explica por los escasos estamentos representados. Por otra parte, la concreción del mandato se facilitaba porque las funciones de los representantes se circunscribían a la concesión de apoyos financieros y militares. Más importante aún es el hecho de que en el Antiguo Régimen la representación no se asocia con el ejercicio del gobierno, en realidad, la función atribuida a los Parlamentos era la de colaborar con el monarca, recayendo en éste la acción política.

La representación moderna, por su parte, revisó las características del mandato medieval. El **mandato representativo**, a diferencia del imperativo, se distingue

porque el representante es independiente, no se encuentra sometido a instrucciones en el ejercicio de sus funciones ni puede ser objeto de revocación. A ello hay que añadir que el diputado representa a la nación en su totalidad, no ya a un estamento. Como se sostuvo con anterioridad, la idea de soberanía nacional suscita cierta incoherencia debido a la heterogeneidad de intereses individuales existentes en una nación. Sin embargo, el mandato representativo permitió superar esa pluralidad de intereses. Aunque parezca paradójico, el mandato representativo precisamente se fundamenta en el principio de soberanía popular, fue el instrumento que posibilitó reconstruir la unidad de la nación.

Como ha destacado la escuela francesa (Carré de Malberg, Burdeau y Duverger, entre otros) es un lugar común señalar que, según las ideas predominantes de la época revolucionaria y, en particular, de acuerdo con las aportaciones de Sieyès, el principio de la soberanía no reside en el pueblo considerado como la suma de las soberanías individuales, sino en la nación. De acuerdo con este planteamiento, al poseer el titular de la soberanía una naturaleza colectiva, su voluntad sólo empieza a existir cuando la formulan los representantes, son éstos los que crean la voluntad de la nación. Además, esa naturaleza colectiva también determina que el representante posea un carácter colectivo, lo que implica que los representantes lo son de la nación entera y no de sus electores. La consecuencia que se desprende no es otra que la independencia del representante porque, como explica Burdeau, si se acepta la vinculación de los representantes respecto a las instrucciones de los representados tendríamos que admitir que una voluntad anterior puede condicionar la formación de la voluntad nacional; sin embargo, se ha señalado que la nación carece de voluntad hasta que los representantes la crean (Burdeau, 1970: 98).

La independencia del representante no sólo se desprende del titular de la soberanía, sino también del objeto de la representación. Para el pensamiento liberal el sujeto que se representa es la nación y lo representando es el interés general, por eso, como sostiene Burke en el célebre «Discurso a los electores de Bristol», el parlamento es una asamblea deliberante de «una nación con un interés» y este interés no es otro que el de la totalidad, por ello el parlamento no puede entenderse como «un congreso de embajadores que defiende intereses contrapuestos y hostiles» donde se impongan intereses locales (Burke, 1984: 313). En definitiva, según los planteamientos liberales del siglo XIX el objetivo era representar a la nación, y no tanto a los electores como individuos. La representación no se identifica en esta época con el sufragio universal. Además, como ya se ha dicho, el objetivo del gobierno representativo era prestar consentimiento más que posibilitar la participación política.

Entre otras críticas, a la Teoría liberal de la representación política se objeta que se basa en una ficción jurídica porque se desvía de los principios del contra-

to privado sobre los que se construye el mandato representativo. En efecto, el mandato civil reposa en una relación contractual cuyos rasgos son las instrucciones y la revocación, elementos que permiten asegurar la concordancia entre la voluntad del representante y la del representado. Por el contrario, la relación que deriva del mandato representativo es inexistente ya que por un lado, el mandato no se asienta en una manifestación previa de voluntad por parte del representado y, en consecuencia, desaparece todo vínculo jurídico entre electores y elegidos; por otro lado, no se contempla la revocación del representante por el representado. A esta crítica se observa que la representación política no puede entenderse desde los principios del contrato privado, porque posee una naturaleza distinta a la representación jurídica. En este sentido, sostiene Burdeau que para que pueda hablarse representación política no es necesario que existan dos voluntades porque su esencia estriba en que el representante defina la voluntad de los representados. La voluntad colectiva puede ser una abstracción, pero logra ser una realidad desde el momento en que es representada. En consecuencia, la voluntad colectiva encuentra en la representación su acto creador, lo representado es la voluntad colectiva y no las voluntades individuales. No hay que olvidar, según Burdeau, que la decisión y la acción política precisa de la armonización de las voluntades individuales, resultando de ello una voluntad sustancialmente distinta a estas últimas (Burdeau, 1970:235 y ss.).

Pero, dejando al margen las críticas doctrinales, es necesario situar el mandato representativo en el contexto histórico en el surgió y éste nos revela que tenía un objetivo eminentemente político. Frente al mandato imperativo, rasgo esencial de la representación de los intereses sectoriales, el mandato representativo fue un instrumento idóneo para erosionar la influencia de los cuerpos intermedios de la arena política. La independencia del representante, que constituye el meollo del concepto moderno de representación, surgió en la historia política como un medio ineludible de superar los intereses sectoriales, en concreto, los privilegios de la nobleza y del clero. Los intereses especiales implicados en la representación medieval eran un obstáculo para las ambiciones de las monarquías absolutas en la construcción del Estado moderno. A este respecto, C. Schmitt mantiene que la supresión de los derechos estamentales fue esencial para superar el *statu quo* vigente y convertir al príncipe en *legibus solutus* (Schmitt,1983: 70). De hecho, salvo en Inglaterra, la afirmación de la autoridad monárquica desde el siglo XVI al XVII es paralela al ocaso de los Parlamentos. Por lo tanto, la eclosión de un interés general por encima de los intereses particulares es la razón de ser de la representación política moderna, idea que, por otra parte, sirvió de expediente para establecer una nueva legitimidad cuyo asidero era la soberanía nacional.

La plasmación de los principios liberales en la praxis política del siglo XIX se inspiró, sobre todo, en las propuestas de la corriente liberal doctrinaria. Esta corriente, de la que son exponentes autores como Guizot y Constant, propugna una fórmula de transacción entre los poderes de la monarquía hereditaria y los poderes del parlamento. Si bien en ocasiones los poderes que predominan, según algunas propuestas, son los de la primera sobre el segundo. La mencionada transacción se plasma en el principio de la «**soberanía compartida**», es decir, la soberanía recae en el Rey y en el parlamento. De acuerdo con este principio, los gobiernos deben gozar de la confianza de ambas instituciones y al monarca se le reconoce iniciativa legislativa y veto legislativo. Además, el liberalismo doctrinario es partidario del sufragio restringido por razones censitarias y de capacidad. La consecuencia de la aplicación de este ideario, durante la época del Estado liberal decimonónico, fue que sólo un escaso número de ciudadanos tenía derecho al voto, lo que generó un sistema de marcado carácter oligárquico. Las reminiscencias del Antiguo Régimen aún no lograron superarse totalmente. Habría que esperar a la época del Estado liberal democrático para que la igualdad política se plasmase en la vida política.

Cuadro 1

«Retrospectivamente, parece claro que la invención o descubrimiento de la técnica de la representación ha sido tan decisiva para el desarrollo político de Occidente y del mundo, como ha sido para el desarrollo técnico de la humanidad la invención del vapor, la electricidad, el motor de explosión o la fuerza atómica».

Karl Loewenstein, *Teoría de la Constitución*, Ariel, Barcelona, 1982: 60.

4.2.3. Representación e interés general en la teoría liberal clásica

Los teóricos liberales clásicos, con independencia del concepto de interés que utilicen e, incluso, aún reconociendo que los intereses sociales son heterogéneos, identifican la actividad de representar con el interés general. Un interés que no es el resultado de la agregación de los intereses individuales preexistentes sino de la integración entre ellos.

La nación como sujeto a representar y la idea de un hipotético interés son los presupuestos utilizados por Sieyès, a quien se le ha considerado uno de los principales teóricos de la representación política moderna. Para Sieyès la representación común es un elemento constitutivo de la nación, pues «A la comunidad le hace falta una voluntad común, sin la unidad de voluntad, no conseguiría formar un todo con

voluntad y activos» (Sieyès, 1989: 68). Según este argumento, análogo al utilizado por Hobbes, la representación es un elemento esencial para dotar de realidad y unidad a la nación, así como para solucionar los problemas que en el siglo XVIII planteaba el cambio de titularidad de la soberanía del monarca a la nación. La generalidad que se le atribuye a la representación moderna, además de provenir del titular de la soberanía, deriva también de las funciones asignadas al representante. De acuerdo con la exposición del abate, el único sentido de la asociación es la satisfacción de objetivos comunes, tales como la seguridad o la libertad. Los intereses particulares, dice Sieyès, deben quedar al margen de las asambleas, cuyo fin es procurar «el interés general»; en consecuencia, «el derecho a hacerse representar pertenece a los ciudadanos únicamente a causa de las cualidades que les son comunes, y no por aquellas que los diferencian» (Sieyès, 1989: 129).

Por lo tanto, según el pensamiento liberal, la necesidad de fundamentar la unidad de la nación es la causa que explica el lugar central que ocupa el interés general entre los teóricos liberales. Cabe considerar que la representación del interés general es el resultado lógico del concepto de interés desarrollado por Burke, para quien los intereses son pocos numéricamente y poseen una naturaleza objetiva; de ahí que el bien común sea susceptible de conocerse racionalmente mediante la deliberación. Ahora bien, en líneas generales, los principales teóricos liberales del gobierno representativo no comparten este concepto de interés. Los autores del *Federalista* y, en general, la corriente utilitarista mantienen que el interés posee una dimensión subjetiva, pese a ello sus reflexiones teóricas sobre la representación también giran entorno a la idea de interés general.

En este sentido, Madison, al teorizar sobre la representación política, parte de que en la sociedad confluyen numerosos intereses imposibles de reducir a unas cuantas categorías. Esa pluralidad de intereses tiene su origen en la naturaleza humana y, en particular, en la desigualdad creada por la propiedad. Según Madison, los intereses sociales, a los que identifica con las facciones, son perjudiciales. Las facciones se corresponden con «cierto número de ciudadanos, estén en mayoría o minoría, que actúan movidos por el impulso de una pasión común, o por un interés adverso a los derechos de los demás ciudadano o a los intereses permanentes de la comunidad considerada en conjunto». Precisamente, esta consideración de los intereses es lo que le induce a sostener que la república o el gobierno representativo es el mejor sistema para obstaculizar la influencia de las facciones. Madison se apoya en un argumento elitista para justificar la representación, pues mantiene que cuando se delega el gobierno en un pequeño número de representantes se «afina y amplía la opinión pública, pasándola por el tamiz de un grupo escogido de ciudadanos, cuya prudencia puede discernir mejor el verdadero interés de su país (...) Con este sistema, es muy posible que la voz pública, expresada por los repre-

sentantes del pueblo, esté más en consonancia con el bien público que si la expresa el pueblo mismo, convocado con ese fin» (Madison, 1974: 36 y ss.). Según el estudio de Pitkin sobre la obra de Madison, la superación de la división de intereses no deriva de la labor de filtro que puedan realizar los representantes, porque también es posible que éstos lleguen a identificarse con intereses facciosos. Una salvaguardia superior se desprende de que en un Estado grande habrá más intereses distintos y, por lo tanto, la representación será un obstáculo para que cualquier facción se convierta en mayoría, aumentando la posibilidad de equilibrar y neutralizar los intereses (Pitkin, 1985:216).

En cualquier caso, interesa subrayar de la aportación madisoniana que el gobierno representativo se entiende, no tanto como la solución idónea para hacer prevalecer la variedad de intereses sociales, sino como una institución que posibilita la neutralización del conflicto de intereses, aunque, al mismo tiempo, los autores del *Federalista* defienden la necesidad de limitar la duración del mandato para vincular la actividad de los representantes con la opinión de sus electores.

También J. S. Mill al igual que los utilitaristas, sin dejar de reconocer la existencia de un interés general, observa que los individuos se inclinan fundamentalmente por sus intereses particulares. Estos autores entienden el interés en un sentido más personal y subjetivo de lo que lo hiciera Madison quien identifica los intereses con los grupos (Pitkin, 1985:13). El reconocimiento de la inclinación de los individuos por sus intereses egoístas indujo a J. S. Mill a justificar el gobierno representativo y el sistema proporcional.

Para Mill los intereses deben estar representados en función de su fuerza numérica porque la única forma de asegurar los derechos e intereses de toda persona es a través de un gobierno que sea «totalmente popular». La participación en el poder soberano, según Mill, evita el riesgo de soslayar ciertos intereses, ya que los seres humanos sólo pueden evitar el daño de los demás protegiéndose a sí mismo y no tanto en función de lo que otros puedan hacer por ellos. Pero si el gobierno representativo, a juicio de Mill, ofrece importantes ventajas al posibilitar la participación más amplia de los ciudadanos en los asuntos públicos, sin embargo, no está exento de riesgos. Uno de los peligros principales consiste en que se imponga una «legislación de clase por parte de una mayoría numérica, compuesta enteramente por miembros de una clase». Esta situación conduce a que la mayoría «se incline hacia una conducta distinta de aquella que supondría la consideración imparcial del interés colectivo». Por ello Mill defiende que el gobierno representativo no implica la eliminación de la minoría frente a la mayoría, de ahí su defensa de la representación en función del número. En apariencia, según lo expuesto, las ideas de Mill plantean un dilema: por un lado, sostiene que el objetivo del gobierno representativo es satisfacer el interés

colectivo y por otro, que los individuos tienden a satisfacer de forma prioritaria sus intereses particulares. La respuesta proporcionada Mill a este problema es semejante a la apuntada por Madison, pues también considera que los intereses sectarios llegan a neutralizarse. A este respecto dice Mill que

> «La razón por la que en cualquier sociedad constituida con tolerancia, la justicia y el interés general consiguen sus objetivos, principalmente al final, es que los intereses separados y egoístas de la humanidad casi siempre se dividen; algunas personas se interesan por lo que es nocivo; pero otras también dirigen su interés particular hacia lo que es correcto, y aquellos que son gobernados por consideraciones más elevadas, aunque son muy pocos y débiles...terminan prevaleciendo».

Se observa que el reconocimiento de la divergencia de intereses en el seno de la sociedad no es un obstáculo para que se rechace la existencia de un interés general. Obviamente Mill, al igual que otros autores, defiende explícitamente la desvinculación del representante respecto a las opiniones de sus representados, entre otras razones por la superior formación intelectual de los primeros» (Mill,1987: 65, 123 y ss.).

En resumen, la pluralidad de intereses no es desconocida por el liberalismo clásico, sin embargo éste hace gravitar la representación en torno a la idea de interés general. Quizá la apelación a ese supuesto interés general resulta ineludible debido a la dificultad, cuando no a la imposibilidad, de que la miríada de intereses, en la mayoría de las ocasiones contradictorios, pueda hacerse presente en el proceso de adopción de decisiones. En cualquier caso, por encima del antagonismo de las dimensiones particular y general de los intereses, la representación de un pretendido interés general es consustancial al concepto de la representación política moderna, según el pensamiento liberal. Del análisis de las aportaciones de Sieyès, Madison o J. S. Mill se desprende que la representación se asocia con la idea de un interés común, un interés que está por encima de los intereses en conflictos y que no deriva de la agregación de intereses preexistentes en la sociedad (Rubio, 2000: 113).

4.3. La División de Poderes

La división de poderes es considerada un principio consustancial del Estado liberal por tratarse de un medio ineludible para preservar la libertad.

El principio fue estudiado por Locke en su *Segundo Tratado del Gobierno Civil*, obra en la que diferencia entre tres poderes: el legislativo, el ejecutivo y el federativo. Al primero le corresponde determinar a través de las leyes cómo se utili-

zará la fuerza del Estado para la preservación de la comunidad y la de sus miembros. Locke esgrime dos razones para justificar que el poder legislativo no recaiga en las mismas manos que el ejecutivo y lo ejercite una asamblea: a) por que la aprobación de las leyes no exige que las legislaturas estén permanentemente en activo. b) por que dada la fragilidad de los hombres podrían tener la tentación de hacer y ejecutar la ley en beneficio propio. Por otra parte, es necesario un poder que esté siempre en activo y separado del legislativo debido a que las leyes necesitan ser ejecutadas y respetadas sin interrupción. Finalmente, el cometido del poder federativo es hacer la guerra y la paz, establecer alianzas y concluir los tratados. Se trata de un poder encargado de la seguridad y del interés en los asuntos externos. El poder federativo es distinto al poder ejecutivo, pero, según Locke, no es conveniente que ambos poderes sean atribuidos a titulares distintos porque los dos precisan de la fuerza del Estado. Asignar ambos poderes a personas u órganos distintos supondría que la fuerza pública estuviese en manos diferentes y la ruina estaría asegurada (Locke, 1990:150 y ss). La ausencia del poder judicial en la clasificación realizada por Locke ha sido explicada debido a la influencia de la experiencia inglesa. En su época existía una vinculación orgánica entre el poder legislativo y el jurisdiccional porque la Cámara de los Lores era la última instancia de apelación, es decir, actuaba como una especie de Tribunal Supremo respecto al resto de los tribunales.

Se debe, sin embargo, a Montesquieu la formulación más influyente, tanto desde el punto de vista práctico como teórico, del principio de la división de poderes. Su repercusión fue inmediata, plasmándose en la constitución norteamericana de 1776 y en la francesa de 1791. Charles Louis de Secondat, barón de la Brède y de Montesquieu lo expone en el libro XI, capítulo VI de su obra *Del Espíritu de las leyes* [1748].

Montesquieu extrae su famoso principio del estudio de las instituciones inglesas, aunque se ha observado reiteradamente que su interpretación, ya sea de forma consciente o inconsciente, no era correcta debido a que las funciones ejecutiva, legislativa y judicial no estaban separadas en la experiencia inglesa de la época.

La idea de que todo poder tiende al abuso está en la base del pensamiento de nuestro autor. La única forma de evitar esta inclinación consiste, según sus propias palabras, en que el poder contenga al mismo poder. Es decir, el control del poder estatal sólo puede emanar desde el poder, por ello, la división y la atribución de su ejercicio a distintos órganos es imprescindible.

En el capítulo VI del Libro XI *Del Espíritu de las leyes*, Montesquieu sostiene que en todo Estado existen tres clases de poderes:

a) El poder legislativo es «la voluntad general del Estado», su función es la de promulgar las leyes y la de enmendar o derogar las existentes.

b) El poder ejecutivo, por el contrario, se identifica con el poder de «la ejecución de la voluntad general», él «dispone de la guerra y de la paz, envía o recibe embajadores, establece la seguridad, previene de las invasiones».

c) El poder judicial es el encargado de castigar los delitos o juzgar las diferencias entre particulares. Este poder, sostiene Montesquieu, es «en cierto modo nulo», los jueces no son «más que el instrumento que pronuncia las palabras de la ley, son seres inanimados que no pueden moderar ni la fuerza ni el rigor de las leyes».

Estos tres poderes a los que corresponden las funciones descritas no pueden concentrarse en un mismo titular, además las atribuciones de las funciones a los distintos órganos se habría de realizar atendiendo a la distinta naturaleza de las primeras. En palabras del mismo Montesquieu: «El poder ejecutivo debe estar en manos de un monarca, porque esta parte del gobierno, que necesita casi siempre de una acción rápida, está mejor administrada por una sola persona que por varias; y al contrario, las cosas concernientes al poder legislativo se ordenan mejor por varios que por uno sólo». El poder legislativo, lo concibe Montesquieu, compuesto por dos partes, una integrada por los representantes del pueblo y la otra confiada a los nobles. Finalmente, el poder de juzgar recae en los tribunales de justicia (Montesquieu, 1990).

La independencia de los poderes se garantiza mediante su separación orgánica, pero ésta no implica una separación absoluta de unos respecto de otros. Por el contrario, Montesquieu defiende el establecimiento de controles recíprocos para conseguir el equilibrio del poder, según se desprende de las competencias atribuidas a los distintos órganos. Por ejemplo, según su propuesta: la convocatoria del Parlamento depende del ejecutivo, al primero corresponde la aprobación de las leyes pero éstas tienen que contar con la sanción del Rey, también al poder legislativo le confiere poderes judiciales extraordinarios.

Se ha reiterado que el Principio de la división de poderes, expuesto por Montesquieu, se basaba en una de las ideas más antiguas de la Teoría Política, observándose un claro paralelismo con el concepto de gobierno mixto que tiene su referente en la obra de Polibio.

Polibio distingue tres formas buenas (la monarquía, la aristocracia y la democracia) y tres formas corruptas (la tiranía, la oligarquía y la oclocracia o tiranía de la plebe). Cada una de las formas buenas de gobierno posee una predisposición a degenerar en su contrario, así la monarquía evoluciona en tiranía, la aristocracia en

oligarquía y la democracia en oclocracia. Las seis formas se suceden unas a otras por periodos cíclicos. En consecuencia, las formas de gobierno buenas, además de inestables, no son recomendables aisladamente. La solución la encuentra Polibio en una constitución que sea la síntesis de las tres. Una forma de gobierno mixta integrada por las tres formas buenas (monarquía, aristocracia y democracia) lograría el equilibrio al evitar que cada una de ellas evolucionase en su forma degenerada; la combinación permitiría neutralizar esta tendencia al evitar que ninguna predominase. La constitución romana, a juicio de Polibio, era el prototipo del gobierno mixto. El cónsul, el senado y los comicios del pueblo eran los órganos de gobierno de esta constitución cuyo poder se corresponde, respectivamente, con el principio monárquico, el aristocrático y el democrático.

La idea del gobierno mixto siguió siendo motivo de reflexiones por otros teóricos. En la época decimonónica, esta forma de gobierno se estructura a través de un ejecutivo monocrático con poder de veto y un parlamento bicameral y se impuso, según Mateucci, por causas no siempre coincidentes. Mientras que en Francia y en Inglaterra la razón es de naturaleza política, en Norteamérica es técnica y debida a la costumbre. En los dos primeros países mencionados fue la solución, en un primer momento, para disminuir el poder del rey y, posteriormente, para frenar la presión democrática que defendía la eliminación de la cámara hereditaria. En Norteamerica, el gobierno mixto y la estructura bicameral fue consecuencia de la forma federal de organización territorial y del lugar que tradicionalmente correspondía al gobernador en la época colonial (Mateucci, 1998: 207).

Frente a los defensores de la analogía entre el Principio de la división de poderes expuesto por Montesquieu y la vieja teoría del gobierno mixto, otros autores consideran que la aportación de Montesquieu es una formulación nueva, no el resultado de otras anteriores. La novedad del principio estriba, en opinión de García Pelayo, en las siguientes razones: a) a la atribución precisa de cada función del Estado a un órgano específico, aspecto que ninguna teoría anterior recoge, por lo demás, la asignación de las funciones a los órganos correspondientes se realiza teniendo en cuenta criterios de composición que determinan la capacidad para realizar los cometidos. Por ejemplo, como la ejecución exige una actuación rápida se encomienda a una persona, y como la legislación supone deliberar, lo que es propio de una pluralidad de personas, el poder legislativo es atribuido a muchas personas. Montesquieu al asignar cada función al órgano más idóneo transforma la división de poderes en un sistema basado en una racionalidad funcional. b) A la forma en la que el principio se expone. Montesquieu no se limita a describir una situación existente, como lo habían hecho otros autores, sino que propone un modelo de validez universal (García Pelayo, 1983).

Una interpretación muy difundida subraya que, tras la distribución del poder entre los distintos órganos, el objetivo subyacente del principio formulado por Montesquieu era garantizar el equilibrio del poder entre la monarquía, la nobleza y el pueblo en el Antiguo Régimen. Según esta explicación, el problema que se proponía Montesquieu no era tanto distinguir las funciones del Estado y atribuirla a los órganos más adecuados sino repartir el poder entre las fuerzas sociales. Así, el monarca sería el titular del poder ejecutivo, mientras que la nobleza y el pueblo participarían conjuntamente en el poder legislativo, cuya función era determinar la voluntad general.

Es indiscutible la relevancia atribuida por Montesquieu a los cuerpos intermedios como medio de evitar el despotismo de las monarquías, forma de gobierno que, por otra parte, constituye, su ideal político (Bobbio, 1987: 133,134). Tal vez esta razón contribuye a fundamentar la explicación a la que nos referimos en el párrafo anterior. Ahora bien, si se interpreta exclusivamente la propuesta de Montesquieu como un instrumento que permitía repartir el poder entre las fuerzas sociales del momento, resulta difícil explicar por qué las ideas básicas contenidas en el principio trascendieron a los propósitos que pretendía.

La doctrina de Montesquieu ha sido objeto de críticas numerosas y de interpretaciones diversas ya sea por sus imprecisiones o por las dificultades que plantea su adecuación a la realidad política. La división tripartita de Montesquieu ni recoge ni agota los distintos tipos de poderes a los que se refirieron otros teóricos liberales. Por ejemplo, la distinción entre poder constituyente y poder constituido, o el poder neutro añadido por Constant a los poderes clásicos. Este último concepto es característico del constitucionalismo monárquico. Se trata de un poder que recae en el Jefe del Estado. El poder neutro se sitúa por encima del ejecutivo y del legislativo con el objetivo de arbitrar en los conflictos entre ellos.

Más trascendencia posee la objeción de que el principio de la división de poderes colisiona con la naturaleza soberana del Estado. A este respecto, los argumentos esgrimidos por Passerin parecen de interés. En primer lugar, como observa este autor, cuando Locke y Montesquieu proponen la división del poder, el concepto de soberanía era ampliamente compartido; sus propuestas no se dirigen a cuestionar la naturaleza soberana del poder político, sus objetivos no eran otro que proporcionar una nueva forma de concebir la organización y la distribución del poder. En segundo lugar, no le falta razón a Passerin al sostener que el principio de la división de poderes no sólo es compatible con el concepto de soberanía sino que, además, lo presupone. En efecto, el fin que se pretende lograr con él sería inalcanzable si no se partiese de la existencia de un poder soberano, éste solo puede controlarse y limitarse cuando se conoce quien tiene el poder y las vías a través de las que se ejerce (Passerin, 2001: 150-151). Ciertamente, aunque la formulación de ambos

conceptos resulte contradictoria, sin embargo, parece de aceptación general que el poder soberano se consolida al unísono de su organización de acuerdo con el dictado del principio que nos ocupa.

El principio de Montesquieu inspiró tres modelos distintos de organización del poder: el régimen parlamentario, el régimen presidencialista y el régimen de asamblea, categorías que a su vez pueden clasificarse en otras. Se ha objetado que los términos de separación o división del poder son confusos. Como sostiene Marshall, la mezcla de equilibrio y de separación entre los poderes es un obstáculo para determinar cuándo existe separación. Téngase en cuenta, por ejemplo, el veto legislativo interpuesto por el ejecutivo o la revisión judicial de las leyes. Parece justificado pensar que cuando los tribunales de justicia anulan una ley se menoscaba la independencia de la actividad parlamentaria. Sin embargo, la fiscalización de las funciones de un órgano por otro ha servido tanto para afirmar que ello supone una violación del principio como que, por el contrario, es una consecuencia del equilibrio recíproco entre poderes, fiscalización que se puede realizar porque los órganos están separados entre sí (Marshall, 1982: 132 y ss.).

Además de la inexistencia de una correspondencia estricta entre las funciones y los poderes estatales desde el inicio, las funciones del Estado aumentaron debido a la implantación de las políticas de bienestar, fenómeno que también condujo a la ampliación de la actividad normativa del ejecutivo. Esta nueva situación contribuyó a hacer más problemática la relación entre poderes y funciones. Asimismo, el desarrollo de los partidos de masas planteó un nuevo escenario para la aplicación del principio de la división de poderes. El hecho de que coincida la fuerza partidista en la que se apoya el gobierno y la mayoría parlamentaria difumina, sobre todo en los regímenes parlamentarios, la división entre el poder ejecutivo y el poder legislativo, además de producirse cierta quiebra en el equilibrio entre ambos poderes desde el momento en que el parlamento deja de ser el principal órgano de control del gobierno; en este contexto, la función de control emana, principalmente, de la oposición o minoría parlamentaria.

A pesar de las imprecisiones conceptuales y de la mayor o menor coherencia con la práctica política, el principio de la división de poderes se recoge de forma implícita o explícita en los textos constitucionales. Puede afirmarse que su contenido aún está vigente, continúa siendo un criterio orientador de la organización del Estado. Como señaló García Pelayo, siguiendo a Kägi, la división de poderes no es un dogma. Tampoco existe una versión única. La trinidad clásica no es más que una de sus formas. Se trata de un principio que trasciende a cualquiera de sus formulaciones históricas, debiéndose buscar en cada circunstancia la forma que mejor garantice la administración responsable del poder (García Pelayo, 1983).

4.4. El Estado de Derecho

El Estado de Derecho comparte con los restantes principios nucleares del Estado liberal, hasta aquí examinados, el mismo objetivo, esto es, garantizar la libertad individual. En una primera aproximación, sin perjuicio de los matices que se señalaran a continuación al exponer sus diferentes significados, el Estado de Derecho supone el sometimiento de los poderes públicos al Derecho. El Estado, según el pensamiento liberal, tiene el monopolio de la función legislativa, pero también se somete al Derecho, a fin de evitar la arbitrariedad. De nuevo nos encontramos con la clásica idea de sustituir el gobierno de los hombres por el gobierno de las leyes. El Estado de Derecho implica que el poder político posee límites determinados por criterios jurídicos, no se trata ya de límites, como podría suceder en otras épocas, de naturaleza religiosa, ética o histórica porque la legitimidad de la nueva fórmula estatal no es ni la teocrática ni la tradicional sino la racional.

Los fundamentos del Estado de Derecho fueron desarrollados por la escuela racionalista del derecho natural, que tiene en I. Kant su autor más relevante. Para esta corriente el poder debe limitarse a través de los criterios racionales característicos del Derecho natural. Kant define el Estado como una «unión de hombres bajo leyes». Estas leyes trascienden al Estado, están más allá de su voluntad y son las únicas que permiten establecer un Estado de acuerdo con los principios de la razón pura. El fin del Estado debe regirse por tres principios a priori de derecho: a) la libertad de cada miembro de la sociedad, en cuanto hombre; b) la igualdad de cada uno con los demás, en cuanto súbdito; c) la autonomía de cada miembro de la comunidad, en cuanto ciudadano. La expresión Estado de Derecho (*Rechtsstaat*) fue utilizada por Robert von Mohl en 1829 y por otros autores como C. T. Welcker o C. F. Aratin. De acuerdo con sus contribuciones, el Estado de Derecho es «el Estado que realiza los principios de la razón en y para la vida en común de los hombres, tal y como estaban formulados en la tradición de la teoría del derecho» (Bockenforde, 2000: 19, 21).

El concepto de Estado de Derecho no es unívoco, posee dos significados, la expresión ha sido utilizada en un sentido formal y en otro material o sustancial.

4.4.1. El significado formal del Estado de Derecho

Es el defendido por la corriente positivista del Derecho. Según esta corriente, Estado de Derecho es todo Estado que posee un ordenamiento jurídico «en el que los poderes públicos son conferidos por la ley y ejercitados en las formas y con los procedimientos legalmente establecidos» (Ferrajoli, 2001: p. 31). El positivismo

jurídico, en líneas generales y salvando las diferencias de posturas dentro de esta corriente, identifica el Derecho con el Derecho creado por el Estado. Es decir, por ley ha de entenderse la que es aprobada como tal por el poder legislativo real; por el contrario, la relación de la ley con la razón es una categoría metajurídica. Por lo tanto, es suficiente que el Estado establezca alguna limitación a su poder para que sea calificado como Estado de Derecho. Desde esta perspectiva, todo Estado es un Estado de Derecho. El concepto defendido por el positivismo hace hincapié en los elementos formales y no en los contenidos de las normas, por lo tanto el único criterio que determina la validez del derecho es el principio de legalidad (concepto sobre el que volveremos más adelante). Téngase en cuenta, por el momento, que la validez de las normas jurídicas deriva de que su aprobación sólo compete a quien posea la competencia normativa.

Según Bökenforme, el elemento distintivo del Estado de Derecho, según el positivismo, es la **legalidad de la Administración** y la garantía judicial. La importancia atribuida al elemento formal, de acuerdo con el autor citado, hay que relacionarla con el contexto político en el que se gesta este significado formal. En concreto, la monarquía constitucional se había impuesto en casi toda Alemania en el siglo XIX, la garantía de la libertad y la igualdad jurídica eran ya, en buena parte, una realidad. Sin embargo, no se había extendido la aplicación de la primacía de la ley a la actividad de la Administración, también se consideró necesario profundizar en la construcción de un Derecho Administrativo que vinculase a la Administración y a los ciudadanos, así como en una efectiva protección judicial frente a ella (Böckenforde, 2000: 25). Los postulados de la concepción formal del Estado de Derecho impulsaron la revisión de la doctrina de la vinculación negativa de la Administración, defendida por el liberalismo doctrinario y reminiscencia del principio monárquico (Parada, 1998:107). Según esta doctrina, la Administración puede hacer todo lo que la ley no le prohíbe; no es requisito que la norma la habilite para ejercer su actividad. En consecuencia, los actos administrativos no vinculados a la ley eran discrecionales y, además, no podían ser fiscalizados. El principio de legalidad se circunscribía a una parte de la actividad administrativa, en concreto, a los actos reglados que son una mera aplicación de la ley.

Los defensores del concepto formal de Estado de Derecho mantienen, frente a la interpretación de la vinculación negativa, que todos los actos de la Administración, incluidos los actos discrecionales, tienen que fundarse en un precepto jurídico para ser actos del Estado. La discrecionalidad no supone como mantenía la antigua doctrina, la disponibilidad de poderes ilimitados porque todo acto discrecional contiene elementos reglados. La misma discrecionalidad tiene su origen en una norma por la que se le atribuyen competencias a un órgano para que aprecie subjetivamente lo que es el interés general, así mismo la norma determinará la finali-

dad de la competencia. Estos aspectos son elementos reglados del acto discrecional y, por lo tanto, permiten su control judicial, aunque se trata de un control parcial, solo referido a los elementos reglados. Por lo tanto, no cabe interpretar que la vinculación de la Administración a la ley sea negativa sino positiva.

También la distinción entre «conceptos jurídicos discrecionales» y «conceptos jurídicos indeterminados» posibilitó que buena parte de las potestades consideradas discrecionales se calificasen como regladas, lo que sirvió para limitar el ámbito de la discrecionalidad. La segunda categoría mencionada se refiere a aquellos conceptos de definición imprecisa (por ejemplo, justiprecio, orden público) que, sin embargo, cuando se utilizan permiten una única solución legítima; estos conceptos impiden que la Administración disponga de libertad de decisión. Por el contrario, los conceptos discrecionales admiten optar entre distintas soluciones justas que no son susceptibles de control jurisdiccional.

4.4.2. El significado material o sustancial del Estado de Derecho

Se identifica con el Estado que se rige de acuerdo con el principio de legalidad (en esto coincide con el significado material) pero implica, además, que los poderes públicos están sometidos a los valores materiales sancionados por la Constitución. En palabras de Ferrajoli, el Estado de Derecho, en un sentido sustancial, designa «a aquellos ordenamientos en los que los poderes públicos están, además, sujetos a la ley (y, por tanto limitados o vinculados por ella) no sólo en lo relativo a las formas, sino también en los contenidos. En este sentido son Estados de Derecho aquellos ordenamientos en los que los poderes públicos, incluido el legislativo, están vinculados al respeto de los principios sustanciales, establecidos en las normas constitucionales, como la división de poderes y los derechos fundamentales». Este significado de Estado de Derecho es el que sostiene el neoiuspositivismo que surge en Europa después de la Segunda Guerra Mundial y coincide con la difusión de las constituciones rígidas y el control de constitucionalidad de las leyes (Ferrajoli, 2001: 31).

El concepto de Estado de Derecho constitucional rechaza que los textos constitucionales tengan una validez solamente política y no jurídica, por el contrario defienden que tienen poder vinculante y son obligatorios, como cualquier norma jurídica. En este sentido el art. 9.1 de la Constitución española dispone que «los ciudadanos y los poderes públicos están sujetos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico».

Desde una perspectiva material, según E. Diaz, los caracteres del Estado de Derecho son:

a) El imperio de la ley. Por ley se entiende la que emana de la voluntad general, representada en el poder legislativo elegido libremente mediante elecciones periódicas.

b) La división de poderes.

c) La legalidad de la administración.

d) El reconocimiento de los derechos y libertades fundamentales (Diaz, 1981).

Así entendido el Estado de Derecho, no es suficiente que el Estado posea y ejerza el poder de acuerdo con un ordenamiento jurídico para calificarlo como Estado de Derecho sino que, además, tiene que reunir los rasgos anteriormente señalados.

****

Para terminar este apartado, parece oportuno subrayar que la tipificación del Estado como un Estado de Derecho, además de tener como objetivo la garantía de la libertad individual, es un medio de articular la despersonalización del poder. El principio de legalidad o **imperio de la ley** (*rule of law*, según la terminología anglosajona) posee un doble significado, por una parte como se ha dicho, implica que los ciudadanos y los poderes públicos se someten a la ley lo que supone que sus actos puedan ser fiscalizados judicialmente para controlar la legalidad de los mismos. El principio de legalidad vincula a todos los poderes públicos y en particular a la Administración como organización a través de la cual el Estado despliega su actividad. Por otra parte, como sostiene Laporta, el imperio de la ley exige que «el ordenamiento jurídico este configurado en su núcleo más importante por reglas generales y abstractas que administren un tratamiento formalmente igual para todos sus destinatarios, razonablemente estables, de fácil conocimiento público, carente de efectos retroactivos y accionables ante los Tribunales» (Laporta, 2007: 247). Entre estas características que se predican de las leyes, nos interesa destacar los rasgos de «generalidad» y «abstracción» porque contribuyen a despersonalizar el ejercicio del poder público, además de coadyuvar a la imparcialidad. En efecto, la generalidad de las leyes supone que éstas se dirigen a unos destinatarios indeterminados. Es decir, la norma es general cuando se aplican «a una clase o tipos de destinatarios, y no a un destinatario individualizado»; la generalidad de las normas puede tener diferentes grados, será más general aquellas cuyos destinatarios sean todos los ciudadanos del país que aquellas otras que se dirijan a los mayores de 65 años. El rasgo de «abstracción» de la ley alude a su contenido, una ley es abstracta si su contenido contempla casos genéricos y no casos individuales; se trata de la misma idea de

generalidad, pero referida no ya a los destinatarios sino al contenido (Laporta, 2007: 89, 155).

Si como ya expusimos, la eclosión del Estado, como forma política particularizada, permitió desvincular el gobierno de la persona del gobernante, la especialización de la actividad política y la despersonalización del poder político adquirieron mayor precisión con los principios del pensamiento liberal. Las ideas liberales desplazaron la legitimación de origen divino y la legitimación tradicional por la legitimación basada en el consentimiento de los ciudadanos, posibilitaron la separación del ámbito político de otras actividades sociales y, por último, arbitraron procedimientos sobre cómo adoptar las decisiones políticas. El poder del Estado se manifiesta a través de leyes que regulan la convivencia. Sus rasgos de generalidad y abstracción se convirtieron en el único instrumento legítimo para regular la libertad y el derecho de propiedad de los individuos, además de coadyuvar a la consecución del interés de todos los ciudadanos. Por último, en coherencia con la legitimidad sobre la que reposa en Estado liberal, las leyes no pueden emanar de una voluntad individual, tampoco de una entidad sectorial, sino de la institución en la que está representada toda la nación.

5. LAS FUNCIONES DEL ESTADO LIBERAL

La actividad estatal, desde la perspectiva liberal, está determinada por el fin de garantizar los derechos y libertades fundamentales de los individuos. El Estado es una esfera separada de la sociedad civil, aunque su desarrollo corre paralelo al del Estado, conviene destacar, para dar cuenta de las funciones estatales, que, desde la perspectiva liberal, la sociedad civil es el ámbito de autonomía de las actividades de los individuos, entre otras, la producción y distribución de la riqueza. Al Estado le compete establecer el marco legal adecuado que favorezca el desenvolvimiento y los fines de los actores de la sociedad civil, por ejemplo garantizando las libertades políticas, facilitando las asociaciones voluntarias, o, estableciendo las condiciones jurídicas que exige el mercado. De acuerdo con estos planteamientos, las funciones estatales deben ser limitadas. El Estado liberal se caracteriza, desde el punto funcional, por ser abstencionista. Según la formulación de Adam Smith, al Estado compete: a) defender el país de las agresiones externas; b) mantener el orden público y c) acometer las obras y servicios de interés públicos que no fuesen rentables para el sector privado. Por consiguiente, las funciones del Estado liberal son coherentes con la economía de mercado. Es a éste a quien corresponde la producción y distribución de la riqueza, el Estado no tiene que interferir en el mercado, incluso si de él derivan consecuencias desfavorables para parte de la población, o el acceso a las relaciones de mercado es desigualitario

para ciertos sujetos. La función económica del Estado se basa, sobre todo, en suprimir los obstáculos que amenacen la libertad del mercado, asimismo el Estado se implica en él de forma positiva, por ejemplo encargándose del desarrollo de las infraestructuras —carreteras, ferrocarriles— o asumiendo la alfabetización de la población. En realidad, el abstencionismo estatal predicado por la teoría económica liberal sólo concuerda relativamente con la práctica, por ejemplo, las políticas proteccionistas seguidas en algunos países supusieron la intervención del Estado en el comercio internacional.

Desde la perspectiva de la sociología histórica, se ha sostenido que el desarrollo de las funciones e instituciones estatales fue consecuencia de las necesidades bélicas. En este sentido M. Mann mantiene que, todavía en el siglo XVIII y hasta mediados del siglo XIX, la función principal de los Estados era la guerra y su preparación. Es ésta la responsable del aumento de los gastos. Por el contrario, las actividades civiles, incluso en 1815, no eran apreciables en términos financieros (Mann, 1991: 719 y 1997: 545). La conclusión se extrae del análisis de los gastos estatales. Sin embargo, el estudio de las funciones estatales a través del gasto plantea el riesgo de reducirlas a las cuantificables, mientras las que no tienen un reflejo presupuestario no son valoradas, por ejemplo, los efectos del ordenamiento jurídico o las funciones judiciales.

Las actividades de los Estados, en opinión de M. Mann, se transformaron en torno a 1870. El cambio afectó al aumento de las funciones civiles. En concreto: los Estados ampliaron las infraestructuras de comunicación (ferrocarriles, caminos, servicios postales); algunos adquirieron la propiedad de ciertas industrias (M. Mann, 1997: 625); por último, hacia finales del siglo XIX y principios del siglo XX, ciertos Estados establecieron incipientes programas asistenciales.

6. LA CRISIS DEL ESTADO LIBERAL

Las carencias del Estado liberal comenzaron a manifestarse, incluso, cuando todavía no era más que una realidad emergente. Desde el punto de vista político, sus rasgos oligárquicos colisionaban con los principios de libertad e igualdad en los que se asentaba. Los efectos de la Revolución Industrial en el ámbito laboral, como el trabajo infantil, las prolongadas jornadas, la falta de salubridad, los precarios salarios o la inseguridad laboral generaron conflictos sociales. Junto a los factores mencionados ha de tenerse en cuenta las diferentes crisis económicas experimentadas por el sistema capitalista, entre ellas, la que se produce en 1929 provocaría el replanteamiento de las políticas económicas que hasta entonces se venían adoptando.

El orden liberal fue cuestionado tanto por los sectores partidarios del Antiguo Régimen como por los nuevos movimientos democráticos y socialistas. Entre los primeros movimientos obreros, cabe destacar las demandas planteadas por el *cartismo* orientadas a lograr la participación de la clase obrera en las instancias de poder. En 1832 los obreros de la *London Working Men´s Association* redactan la *Carta del Pueblo* en la que, entre otras reivindicaciones, propugnan: el derecho al sufragio para los varones, la abolición del censo de propiedad en las elecciones legislativas y el derecho a la retribución de los cargos electos (Sigman, 1977). Posteriormente, la ola revolucionaria de 1848, que se extendió por diferentes países europeos, supuso un nuevo embate para el orden liberal, si bien en escasos meses el movimiento revolucionario fue víctima de la reacción. Las demandas de 1848 eran heterogéneas, junto a las de naturaleza nacionalistas y sociales, la libertad política y en particular el derecho del sufragio formaba parte del ideario revolucionario. En 1864 el movimiento obrero supera la organización restringida a las fronteras nacionales al crear la Primera Internacional.

Los problemas políticos, sociales y económicos a lo que se enfrentó el Estado liberal desembocaron en unos casos en procesos transformadores y, en otros, en rupturas revolucionarias y contrarrevolucionarias. Desde la primera perspectiva, según algunas experiencias, el orden liberal comenzó a adoptar embrionarias reformas de índole política y social en los últimos años del siglo XIX y principios del siglo XX, aunque no sería hasta después de la segunda postguerra cuando se consolida el Estado social y democrático. Desde la segunda perspectiva, la crisis del Estado liberal condujo en los primeros años del siglo XX a cambios radicales de carácter totalitario de los que son exponentes los Estados comunistas y los Estados fascistas.

7. CONCEPTO E IDEAS CLAVE

— La teoría contractual en el pensamiento de Locke.

— El iusnaturalismo

— Valores del pensamiento liberal: libertad e igualdad

— Consentimiento.

— División de Poderes.

— «Libertad de los antiguos y libertad de los modernos»

— «Tiranía de la mayoría».

— Soberanía nacional

— Soberanía compartida

— Significado de «gobierno representativo»

— Justificación de la representación política

— Significados de la representación política

— Precedentes de la representación política

— Mandato imperativo

— Mandato representativo

— Soberanía nacional y representación política.

— La idea de interés

— Estado de Derecho

— Legalidad de la Administración

— Imperio de la ley

8. LECTURAS RECOMENDADAS

MANIN, B., *Los Principios del Gobierno Representativo,* Alianza Editorial, Madrid, 1998.

Los capítulos 2, 3 y 4 de esta monografía son imprescindibles para la comprensión de la naturaleza del gobierno representativo, según la teoría liberal clásica, y, en particular, de la elección como institución central de ese modelo de gobierno.

MATEUCCI, N. *Organización del Poder y Libertad, Historia del Constitucionalismo Moderno,* Ed. Trotta, Madrid, 1998.

Estudio historiográfico centrado en el constitucionalismo que aborda la gestación del orden liberal en Francia, Inglaterra y Estados Unidos

Tema IV

EL ESTADO LIBERAL DEMOCRÁTICO

M.ª Josefa Rubio Lara

ESQUEMA

1. Relación entre liberalismo y democracia.

2. La democratización del Estado liberal.
   - 2.1. Reconocimiento de los derechos políticos.
   - 2.2. El Estado de partidos.
   - 2.3. Estado de partidos y parlamentos.
   - 2.4. Las funciones del Estado democrático liberal.

3. La evolución del Estado de partidos.

4. La democracia liberal. Una aproximación a su significado.
   - 4.1. La democracia competitiva.
   - 4.2. La teoría económica de la democracia.
   - 4.3. La democracia deliberativa.

5. Conceptos e ideas clave.

6. Lecturas recomendadas.

OBJETIVOS

El pensamiento liberal justificó el gobierno representativo como un modelo cualitativamente superior a la democracia. La tensión entre liberalismo y democracia pervive en la Teoría política contemporánea, a ella nos referiremos contraponiendo el significado de la «libertad positiva» y la «libertad negativa». Sin embargo, a pesar de la colisión de ambos principios, en la actualidad ambos términos se utilizan indistintamente o de forma complementaria. Este tema tiene como objetivo estudiar el proceso que condujo a la democratización del Estado liberal, lo que inducirá a tratar los cambios introducidos por el Estado de partidos, la tendencia de los partidos de masas a evolucionar hacia partidos electorales, así como la representación de intereses sectoriales. Una vez expuesto la evolución y funcionamiento del Estado liberal democrático, se abordará el significado que desde distintas perspectivas teóricas se le atribuye al concepto de democracia.

1. RELACIÓN ENTRE LIBERALISMO Y DEMOCRACIA

La asociación entre liberalismo y democracia es frecuente en la actualidad, según se refleja en expresiones tales como «Estado liberal democrático» y «democracia liberal. Sin embargo, la vinculación del liberalismo con la democracia debe matizarse. Ya se explicó en el capítulo anterior que, según Teoría Política liberal, «el gobierno representativo» o «la república» es una forma de gobierno de distinta naturaleza a la democracia. Esta dicotomía entre «gobierno representativo» y «democracia» recorre la historia de la Teoría Política hasta la actualidad y ha dado lugar a la distinción de diferentes modelos de democracia. A modo de síntesis, y sin entrar en matizaciones, viene siendo un lugar común distinguir entre dos modelos: por una parte, «la democracia directa», que tiene en la Grecia clásica su referente práctico y ha servido de inspiración a otros modelos clasificados como «democracia participativa» y «democracia deliberativa». Por otra parte, el modelo de «democracia representativa», también denominada como «democracia liberal» o «democracia indirecta». Dejando al margen las adjetivaciones de la democracia, interesa destacar que la dicotomía entre ambos modelos es consecuencia de los diferentes valores en los que se fundamenten uno y otro, sobre todo, del significado que se atribuya a la libertad, así como de las diferencias en el grado y procedimientos de participación de los ciudadanos en la adopción de las decisiones colectivas, es decir, en las decisiones que recaen en todos los que se ven afectados por ellas.

La tensión entre liberalismo y democracia se manifiesta en el contenido que se atribuye a la idea de libertad. Ya Constant en el siglo XIX expuso el distinto sentido que la libertad tenía para los antiguos y para los modernos, a esta dualidad también se refiere Berlin al diferenciar entre la **libertad negativa** y la **libertad positiva**. Estos dos conceptos de libertad responden a dos preguntas distintas. El primero, a la pregunta «¿Hasta qué punto puede el gobierno interferir en mi vida»o ¿qué soy libre de hacer o de ser?». El segundo concepto surge cuando nos planteamos «¿por quién soy gobernado, o quien decide lo que debo o no debo hacer?». Ambos significados de libertad implican fines distintos. La libertad negativa depende de la existencia de un ámbito de independencia. Se es libre cuando ningún individuo o grupo se inmiscuye en la actividad individual; las

interferencias y decisiones de otros en la actividad personal merman la libertad o cuando a las personas se les imponen obligaciones hacia los demás, en todo caso éstas únicamente pueden fundarse en el consentimiento. El objetivo de la libertad positiva es gobernarse a sí mismo o de participar de forma directa en las decisiones que repercuten en la propia vida, lo que supone la participación directa de todos en los asuntos a los que a todos conciernen (Passerin, 2001:249). La libertad negativa es la defendida por el liberalismo, la positiva se asocia con la participación en la vida colectiva y la democracia. Los dos conceptos colisionan entre sí, pues la libertad negativa exige un gobierno que interfiera lo menos posible en la vida de los individuos, mientras que la libertad positiva requiere la participación constante en los asuntos comunes, además de anteponer la vida pública a la privada. Cada uno de estos sentidos de la libertad fundamentan dos formas de gobiernos distintas: el gobierno representativo, anclado en la primera idea de libertad, da prioridad al control; la democracia, sustentada en la segunda concepción de la libertad, hace hincapié en la participación.

En definitiva, la libertad, desde la perspectiva liberal, es una libertad individual, su objetivo es garantizar la autonomía personal mediante la limitación y el control del poder. Precisamente, el eje del gobierno representativo es el control del poder y las elecciones su institución central. Éstas permiten que los representados, por una parte legitimen a los representantes para que los gobiernen y, por otra, los controlen y responsabilicen de sus acciones.

Debido a la repercusión que el modelo clásico de democracia tiene en el pensamiento político moderno, más desde el punto de vista teórico que práctico, conviene que nos detengamos, aunque de forma breve, en dar cuenta de sus principios y estructura institucional.

La democracia antigua se fundamenta en dos principios esenciales. En primer lugar, la ciudadanía ateniense se asentaba en el principio de la **virtud cívica**, suponía que los asuntos de la comunidad y el interés general eran prioritarios a los intereses particulares. El individuo, según la concepción griega clásica, no es autosuficiente, se convierte en persona a través de la polís. Su autodesarrollo es consecuencia de la participación en los asuntos públicos. Lo que hace libres a los hombres es la participación directa en las funciones legislativas y judiciales. En segundo lugar, la libertad, como expone Aristóteles en *La Política*, requiere «ser gobernado y gobernar por turnos». Por lo tanto, este modelo de democracia no elimina la distinción entre gobernantes y gobernados, su peculiaridad estriba en que todos los ciudadanos tenían la misma posibilidad de alternarse en ambas posiciones.

En coherencia con estos principios la democracia directa en la experiencia de la antigua Atenas, se articuló institucionalmente a través de la Asamblea (*Ekklesia)*

en la que participaban todos los habitantes que tenían derecho de ciudadanía (de ella se excluían a las mujeres y a los extranjeros). A esta institución le competía la aprobación de las leyes, de los impuestos y adoptaba, en general, las decisiones que afectaban a la *polis*. Aun siendo la *ekklesia* la institución más conocida del sistema político ateniense, no todas las funciones de la *polis* eran ejercidas por ella. Diferentes magistraturas de carácter técnico, ya fuesen de naturaleza militar o financiera, eran provistas por elección y desarrollaban funciones ejecutivas. Por último, existieron tres instituciones con importantes funciones políticas, cuyos miembros se seleccionaban mediante sorteo, método que se usaba en combinación con el principio de rotación en los cargos. Sorteo y rotación garantizaban la igualdad, porque proporcionaba las mismas posibilidades de ejercer el poder a todos los ciudadanos si lo deseaban. Estas tres instituciones eran:

— El Consejo (*Boule*) era una institución central en el gobierno de Atenas, elaboraba el orden del día de la Asambleas y tenía competencia en los asuntos exteriores.

— Los Tribunales (*Heliastai*), su principal actividad se refería a los juicios políticos, entendían de la legalidad o ilegalidad de las decisiones tomadas por la Asamblea así como de los delitos políticos.

— Los *Nomothethai* a ellos competía la aprobación de las leyes que en el siglo IV fue sustraída a la Asamblea correspondiéndole a esta última la aprobación de los decretos (Held, 2007:34. Manin, 1998:37).

El modelo ateniense ha sido valorado por ciertas corrientes el prototipo de la democracia, algunos de sus principios son compartidos por una corriente del pensamiento republicano a la que se califica de forma diversa: el término empleado es el de «radical», en unas ocasiones y el de «popular» o «democrática», en otras. Estas calificaciones obedecen a la necesidad de distinguirla de las ideas republicanas que, por el contrario, justifican el gobierno representativo de la que son exponentes las teorías de Madison o las de J. Stuart Mill, entre otros autores.

A la corriente republicana popular o radical se adscribe la aportación de autores clásicos como la de Cicerón. Entre sus ideas, argumenta que la república es una comunidad pública cuya finalidad estriba en el desarrollo de los intereses de la comunidad en su conjunto y no la satisfacción de los intereses individuales o los de grupo. La idea está presente en la obra de Rousseau quien defiende un concepto de comunidad situado por encima de los intereses particulares; asimismo el ginebrino se inspira en la democracia ateniense para fundamentar su crítica a la representación política típica del Estado liberal y defender la participación de los ciudadanos en la formación de la voluntad general. Las versiones contemporáneas del republicanismo, aunque no propugnan una nueva organización de la democracia diver-

gente del gobierno representativo, siguen utilizando los viejos valores republicanos como la defensa del «bien común» frente a los intereses particulares, o la del ciudadano participante para sustentar su crítica respecto de las democracias contemporáneas y propugnar que esos valores sean un complemento de ésta última, a ellos nos referiremos en el epígrafe 4.

«Desde el instante en que el servicio público deja de ser el principal interés de los ciudadanos y que prefieren servir con su bolsa antes que con su persona, el Estado se encuentra ya cerca de su ruina. ¿Qué hay que ir a la guerra? Pues pagan tropas y se quedan en casa ¿Qué hay que ir al Consejo? Pues nombran diputados y se quedan en casa. A fuerza de pereza y de dinero, acaban por tener soldados para sojuzgar la patria y representantes para venderla».
«El pueblo inglés cree ser libre, y se engaña mucho: no lo es sino durante la elección de los miembros del parlamento; desde el momento en que estos son elegidos, el pueblo ya es esclavo, no es nada. El uso que hace de los cortos momentos de su libertad merece bien que la pierda»

Rousseau, *El Contrato Social*, Madrid, Aguilar, 1969 (p. 98)

2. LA DEMOCRATIZACIÓN DEL ESTADO LIBERAL

En el epígrafe anterior nos hemos ocupado de la tensión entre liberalismo y democracia, pero no se ha argumentado por qué en la actualidad se vinculan entre sí ambas corrientes, hasta el punto de que sea pertinente hablar del Estado liberal democrático. El proceso que condujo a la democratización del Estado liberal es debido, por una parte, a la paulatina implantación del sufragio universal, fenómeno que fue paralelo al desarrollo de los partidos políticos de masas, tanto uno como otro posibilitaron que sectores sociales no representados por los partidos de notable en la época decimonónica lograsen representación parlamentaria. Estos cambios, además, afectaron a la estructura institucional y a la agenda política del Estado. Por otra parte, la ampliación del espectro político no supuso la puesta en cuestión de los principios centrales del Estado liberal por las nuevas fuerzas políticas representadas en el parlamento, es decir: el reconocimiento de los derechos, el gobierno representativo, el Estado de Derecho y la economía de mercado, aunque algunas fuerzas políticas apoyasen programas de reforma social y correcciones a la economía de libre mercado. Estos cambios y la pervivencia de los principios liberales tradicionales hicieron posible la conjunción del liberalismo con la democracia, aunque el choque entre ambos permanece, según se desprende de los debates normativos sobre la democracia moderna. Desde finales del siglo XIX y, de una forma más generalizada, desde principios del siglo XX, el Estado se configura, en buena parte de los países occidentales, como un

Estado liberal democrático. Desde el punto de vista histórico, no cabe duda de que la existencia de una estructura institucional previa fue el presupuesto del surgimiento de la democracia moderna, el Estado proporcionó el receptáculo.

2.1. Reconocimiento de derechos políticos

La exclusión política, característica de la praxis del Estado liberal, se elimina con el reconocimiento de los derechos políticos, esto es: el derecho al sufragio universal, libre, igual directo y secreto; el derecho igual para acceder a los cargos públicos; la libertad de opinión; la libertad de información; y el derecho de asociación. Durante la vigencia del Estado liberal tanto el sufragio activo (derecho a ser elector) como el sufragio pasivo (derecho a ser elegible) eran restringidos. La riqueza (sufragio censitario), la capacidad intelectual (sufragio capacitario) y el sexo eran las limitaciones más frecuentes para ejercer el derecho de voto. Los requisitos para ser candidato también eran de índole económica y cultural. Por ejemplo, en Francia se exigía poseer tierras y pagar la cantidad equivalente a quinientos jornales en impuestos; en Inglaterra el sufragio pasivo estaba condicionado por convenciones culturales, la posición y el prestigio social de los candidatos gozaba de influencia hasta el punto de impedir que las elecciones fueran disputadas, en este país también se aprobaron normas que restringían expresamente la capacidad electoral pasiva, en 1710 se estableció que los parlamentarios tenían que poseer un patrimonio superior a sus electores (Manin, 1998).

La implantación del sufragio universal permitió que todos los ciudadanos fuesen electores y elegibles siendo indiferente el nivel educativo, los títulos de propiedad, la raza, la confesión religiosa y el sexo. El ejercicio del derecho al sufragio se sometió a requisitos derivados de la posesión de las facultades mentales, de los derechos civiles y de una edad mínima. En una primera etapa la edad exigible oscilaba, según los países, en torno a los 23 años, progresivamente disminuyó hasta situarse en los 18 años. El sufragio masculino, comenzó a reconocerse en la segunda mitad del siglo XIX y se generaliza en las dos primeras décadas del siglo XX (Francia, 1848; Alemania, 1871; Italia, 1912; Inglaterra, 1918; en España se proclamó en 1869 pero en la época de la Restauración se volvió temporalmente al sufragio restringido hasta que en 1890 se reestableció). Salvo casos excepcionales, como el de Finlandia o el de Suecia donde el sufragio universal se aprobó de forma simultánea para los dos sexos, el derecho al sufragio femenino se reconoció con posterioridad al masculino en la mayor parte de los países.

2.2. El Estado de partidos

El reconocimiento del sufragio universal y, por lo tanto, la participación de las masas en la política propiciaron cambios en la organización partidista. Los partidos de notables, típicos del Estado liberal, fueron tendiendo a organizarse en partidos de masas. Este modelo fue una aportación de la socialdemocracia alemana de finales del siglo XIX y terminó siendo adoptado por todas las corrientes ideológicas. Los partidos de masas difieren de los **partidos de notables**, también llamados de cuadro, en el aspecto organizativo y financiero. Este segundo modelo se caracterizó por poseer una organización débil que funcionaba sobre todo en las convocatorias electorales, los comités locales gozaban de autonomía, el peso del partido recaía en los mismos parlamentarios; los programas eran muy vagos y carecían de importancia; por último, los partidos de notables no aspiraban a conseguir adhesiones masivas sino que reunían a personas influyentes y con recursos económicos sobre las que recaían la financiación de las elecciones. Por el contrario, **los partidos de masas** surgen para la defensa de intereses de clases, las demandas de los grupos sociales representados y la ideología en la que se basan se plasman en los programas con los que concurren a las elecciones; el elector ya no vota por una persona en la que deposita su confianza, como ocurría con los partidos de notables, sino por un partido con el que se identifica ideológicamente; poseen una organización sólida, los dirigentes del aparato burocrático del partido tiene un mayor protagonismo que los miembros de su correspondiente grupo parlamentario; este modelo de partido se basa en el reclutamiento masivo de militantes, entre otras razones porque su financiación depende de las cuotas de los afiliados, además de las actividades del partido; por último, los parlamentarios, que son elegidos por pertenecer al partido, se ven sometidos a la disciplina que le impone el partido en su actividad parlamentaria.

Al objeto de nuestra explicación, conviene subrayar que la aparición de este modelo de partidos se interpretó como un avance democrático, no sólo porque representaban las demandas de nuevos sectores sociales, hasta entonces excluidos del parlamento, sino debido a que la disciplina del partido y los programas creaban vínculos más estrechos entre los representantes y los representados, la independencia del representante parecía haber encontrado nuevos límites. El nuevo modelo de partidos fue valorado como organizaciones capaces de trasladar la influencia de los ciudadanos sobre los representantes y una pieza clave era la dependencia de estos respecto al partido, no hay que olvidar que los partidos de masas de mediados del siglo XX se encuentran presionados por los movimientos de masas (Crouch, 2004:16)

Por otra parte, el surgimiento de los partidos de masas condujo a que éstos se convirtiesen en los actores centrales del funcionamiento del sistema político; esta nueva situación fue la causa de que se adoptase el término de **Estado de partidos** en los primeros años del siglo XX para dar cuenta de la nueva realidad política. La expresión alude al hecho de que los partidos se convierten en «el actor o sujeto real del poder estatal» (García Pelayo, 1982:14), el Estado de partidos, por lo tanto, conduce a que la actividad estatal se vea condicionada por los programas de los partidos políticos.

2.3. Estado de partidos y parlamentos

Una de las consecuencias del Estado de partidos fue la introducción de cambios en la estructura institucional del Estado que repercutió, sobre todo, en la forma de actuar de los parlamentos. A ello nos referiremos a continuación, pero antes conviene aclarar que si bien, como se dijo en el tema anterior, la practica del Estado liberal se caracterizó porque la soberanía era compartida por el parlamento y por el monarca, la tendencia imperante, por encima de las diferencias cronológicas, fue la eliminación de las competencias que aún conservaban los reyes en las monarquías. En concreto, se suprimió el derecho de veto del monarca sobre la legislación; también la dirección política recayó en exclusiva en el gobierno que dejó de necesitar la confianza del rey para ser responsable sólo ante la representación popular o directamente ante el electorado. La responsabilidad parlamentaria del gobierno supuso que su formación y mandato dependiese de la obtención y el mantenimiento de la confianza del parlamento, de forma que si el gobierno la perdía se veía obligado a dimitir. Las fechas difieren según los países, por ejemplo, en Inglaterra se sitúa entre 1832-35, en Italia en 1861, en Dinamarca en 1901, en Finlandia en 1917 (Nohlen, 1981: 57,58). En los países donde la responsabilidad del gobierno ya estaba asentada, la cámara de representación popular adquirió mayor importancia, por ejemplo, la Ley inglesa de 1911 sobre la Reforma del Parlamento estableció que las normas de contenido económico podían ser aprobadas sin la posibilidad de veto de la Cámara de los Lores (García Cotarelo, 1988:97).

Es un lugar común señalar que la democratización de los parlamentos es más o menos paralela al declive progresivo de su importancia en el sistema político. La pérdida de protagonismo de los parlamentos en el proceso político, y el hecho de que los gobiernos pasasen a ser la institución clave, es otra consecuencia más del Estado de partido. La influencia de los parlamentos en la formación de los gobiernos disminuyó, porque las mayorías parlamentarias se volvieron más estables debido a la disciplina del partido. Hay que tener en cuenta que en la época del Estado liberal, los representantes votaban de acuerdo con su conciencia; a este

respecto se sostiene, aunque hay que entenderlo con prudencia, que las decisiones parlamentarias eran fruto del debate. En cualquier caso, no se discute que las mayorías parlamentarias eran más inestables porque los partidos de cuadros no imponían una rígida disciplina de partido, conviene recordar que la representación liberal se basaba en la confianza depositada por los votantes en los elegidos de acuerdo con sus características personales.

El Estado de partidos introdujo modificaciones que afectaron al funcionamiento y composición de las cámaras legislativas. Como se ha dicho, los protagonistas de los parlamentos dejan de ser los representantes considerados individualmente, ahora lo son los grupos parlamentarios integrados, en general, por miembros de un mismo partido comprometidos con una ideología y un programa determinado; el voto de los representantes es controlado por el partido político a quien deben su escaño. En este contexto, se considera que las decisiones no son consecuencia del debate parlamentario ya que la cámara se convierte en una caja de resonancia de decisiones adoptadas extramuros.

La reflexión realizada por C. Schmitt, a partir de la experiencia de la República de Weimar, se ha convertido en una referencia clásica acerca de la repercusión de los partidos de masas en la institución parlamentaria. Según este autor, el parlamento liberal experimentó una mutación porque el diputado deja de ser el representante de la unidad política para convertirse en el exponente de los intereses de las masas electorales. En opinión de Schmitt, del parlamento decimonónico desaparecen tres elementos esenciales: a) El debate, pues la cámara no es ya un foro donde, a través de la controversia, unos diputados podrían convencer a otros; el debate, por lo tanto, abandona su carácter creador a partir del momento en que la posición del diputado se ve determinada por las instrucciones partidistas, el diputado pierde su independencia para votar según el criterio que se forme en él. El representante no puede cambiar su postura tras la discusión parlamentaria. b) La publicidad también se elimina, porque las cámaras dejan de ser el lugar donde se adoptan las decisiones para gestarse en conversaciones confidenciales fuera de ellas. c) En consecuencia, se suprime el carácter representativo del parlamento, éste se limita a sancionar las decisiones adoptadas en otros ámbitos. «El parlamento actúa, pues, como oficina para una transformación técnica en el aparato de autoridad del Estado» (C. Schmitt, 1983:307). La consideración de los parlamentos como órganos deliberantes de la que tendría que surgir el interés general ha sido objeto de controversias. Según Manin, ésta idea no la corroboran las aportaciones de los constituyentes norteamericanos ni la de los constituyentes franceses de 1789-1791. De acuerdo con ellas, la función del debate no sería tanto la de encontrar la verdad mediante la discusión sino la de consentir las decisiones políticas, siendo indiferente el lugar donde se hubiesen gestado (Manin, 1998:223). Pero con

independencia del lugar que se le atribuya al debate, no debe soslayarse el impacto que los programas y la disciplina de voto introdujeron en la independencia del diputado, tenida por el liberalismo como la quinta esencia de la representación del interés general.

Una valoración semejante a la de Schmitt fue la realizada por Leibholz en los años 70 del siglo XX. También este autor sostiene que los partidos de masas introdujeron cambios en los principios liberales, que terminaron por afectar la relación entre representantes y representados. Para Leibholz, la «democracia parlamentaria representativa» y la «democracia de masas del Estado de partidos» son dos modelos basados en principios distintos. La libertad del representante que caracteriza a la primera se transforma en la «democracia de masas» en dependencia hacia los partidos; el diputado pierde su originaria condición representativa. Asimismo, el dominio ejercido por los partidos, según Leibholz, provoca un cambio que se manifiesta en el cometido de las elecciones. Éstas dejan de ser un acto en el que los electores otorgan su confianza para convertirse en un plebiscito, a través del cual los votantes expresan su propia voluntad acerca de los candidatos y programas de los partidos. Las elecciones, desde esta óptica, acaban por determinar el poder y la influencia que un partido ejercerá durante un período de tiempo (Leibholz, 1989: 234 y ss.).

La erosión de la independencia de los representantes producida por el Estado de partidos ha sido reiterada por diferentes estudiosos. Programas y disciplina de partidos fueron calificadas como un sucedáneo del mandato imperativo. Sin embargo, las diferencias son importantes: los programas no son mandatos dados por los electores, sino que son elaborados por los representantes. Tampoco el representado puede revocar a sus elegidos por incumplimiento del programa. El control ejercido por los partidos para la reelección de los candidatos se ha asimilado a la figura de la revocación, si bien, en este caso, las diferencias no son desdeñables, ya que ese control es realizado por el partido y no por el elector; además, la consumación se produce al término de la legislatura y no con anterioridad. De hecho los ordenamientos constitucionales de la postguerra, sensibles a las transformaciones de la realidad política, institucionalizaron el Estado de partidos aunque la prohibición del mandato imperativo sigue siendo una constante en las constituciones vigentes.

Visto en retrospectiva, no cabe duda de que el Estado de partidos introdujo modificaciones, pero los elementos de continuidad también son claros respecto a la independencia del representante. En primer lugar, la tendencia plebiscitaria de las elecciones, a la que se refirió Leibholz, se diluye si se tiene en consideración el grado en que los programas electorales determinan las políticas gubernamentales. La generalidad de su contenido es poco discutible, incluso en el supuesto de que fuera posible y deseable una mayor concreción, es inevitable el surgimiento de

problemas cuyas soluciones no pueden preverse; parece, pues, razonable pensar con Sartori que «las elecciones determinan cómo gobernar sólo en un sentido vago y débil» (Sartori, 1988: 59). Los programas electorales, fundamentalmente, contienen indicaciones por las que discurrirá la acción de gobierno. También hay que tener en cuenta que las decisiones políticas son las de la mayoría partidista, pero estas decisiones son corregidas con frecuencia por los compromisos que precisa la función gubernamental. Además, como sostiene Rubio Llorente, los conceptos de mayoría y minoría utilizados por Leibholz no son reales, puesto que no se corresponden con dos voluntades monolíticas y excluyentes, ya que tanto la mayoría como la minoría están integradas por distintos grupos e intereses, incluso en el supuesto de que se organicen en torno a un único partido (Rubio Llorente, 1985: 160). Es indiscutible que el representante deja de ser libre para votar de acuerdo con su conciencia, pero la independencia no desaparece; el grupo parlamentario y la dirección del partido político correspondiente o su líder poseen autonomía para decidir el cumplimiento del programa. Teniendo en cuenta el alcance de la independencia, puede afirmarse, como sostiene Manin, que en el Estado de partidos la elección sigue siendo una expresión de confianza y no una opción de medidas políticas concretas, lo que cambia es el objeto de la confianza, ésta se traslada de las personas a un partido político. Por último, hay que admitir que las decisiones se toman antes del debate parlamentario y una vez establecidas la posición del representante no cambia, pero ello no excluye que el debate desaparezca, éste puede producirse en el partido, o en el grupo parlamentario (Manin, 1998:264).

Aparte de las modificaciones introducida por los partidos de masas en la independencia de los representantes, como se ha señalado, los estudiosos destacaron también que los intereses por ellos representados expresaban la fragmentación social y, en consecuencia, ponían de manifiesto la inexistencia de un interés general, principio central del modelo liberal. Sin embargo, los partidos siguieron presentándose como organizaciones que representaban el interés de la sociedad en su conjunto, pero más importante es tener en cuenta, como se expondrá en el siguiente epígrafe, que los partidos hicieron dejación de su identificación clasista y tendieron a una paulatina convergencia en sus programas.

2.4. La funciones del Estado democrático liberal

La transformación democrática del Estado liberal condujo a que el Estado tuviese que dar respuesta a las demandas de los nuevos grupos sociales con representación parlamentaria. Desde finales del siglo XIX y principios del siglo XX, aumenta la intervención estatal. El reconocimiento de los derechos económicos y sociales puede entenderse como un elemento de la democratización del Estado liberal clásico. No

obstante, hay argumentos para mantener que la democracia y el Estado de bienestar son disociables. Los factores que impulsaron el desarrollo de las reformas sociales son complejos, por otra parte, las políticas sociales no siempre se adoptaron en contextos democráticos. Ahora bien, dicho lo anterior, debe admitirse que, según la experiencia de diferentes países, las demandas sociales se introdujeron en los programas gubernamentales en un contexto democrático caracterizado por el sufragio universal. La lógica democrática estimuló el desarrollo del Estado de bienestar y la idea de ciudadanía se vio completada por los derechos económicos y sociales, como se estudiará con más detenimiento en el tema VI.

3. LA EVOLUCIÓN DEL ESTADO DE PARTIDOS

El inicio del Estado liberal democrático en Europa, según se ha explicado, estuvo unido al desarrollo de los partidos de masas. Este modelo de partidos mantenía una correspondencia clara con las clases sociales, sin embargo, desde la mitad del siglo XX, los partidos de masas tienden a representar intereses heterogéneos y a convertirse en partidos interclasistas. En un contexto donde las características socioeconómicas del elector no son ya un factor tan influyente para determinar su voto como lo había sido en épocas precedentes, hacia los años 60 y 70, aproximadamente del siglo XX, parece irse consolidando un nuevo modelo de partidos que difiere de las características del partido de masas. Este nuevo modelo de partidos, que recibió el nombre de **partido electoral**, se distancia del viejo partido de masas.

Los partidos electorales, a diferencia de los partidos de masas, atribuyen menos peso a la ideología, observándose una propensión a la desideologización y, en parte, como consecuencia de ello, los programas se vuelven aún más generales. La identificación ideológica se sustituye por la imagen del líder, ésta logra adquirir más importancia que la ideología, de forma que los electores deciden más en función de las características personales del líder y de su imagen que en función de las siglas del partido y de su programa. Ante estas circunstancias se interpreta que las campañas electorales se «presidencializan», incluso tratándose de elecciones parlamentarias.

La diferencia entre ambos modelos de partidos afecta también a los aspectos organizativos. Mientras que las burocracias de los partidos de masas eran instituciones fuertes y su dirección era dominante ya fuese en las estrategias del partido, en su programa o en la selección de candidatos a los cargos, la organización de los partidos electorales, por su parte, es débil. En ellos adquiere más relevancia los conocimientos de los expertos, por ejemplo en campañas publicitarias, los parti-

dos electorales se configuran en organizaciones electorales al servicio de la figura del líder.

Hay que tener en cuenta que la caracterización descrita de los partidos electorales responde a un modelo teórico, por eso su plasmación en la realidad es relativa. En la práctica, pocos partidos políticos actuales, excepto los norteamericanos que nunca se organizaron como partidos de masas, se acomodan totalmente a este modelo, lo frecuente es la yuxtaposición de las características de ambos.

La tendencia a la transformación de los partidos de masas en partidos electorales, en apariencia, introduce cambios en el funcionamiento de la democracia que repercute en la relación representativa. El partido de masas presuponía grupos sociales con intereses definidos, por el contrario los partidos electorales dejan de representar a grupos sociales concretos, tratan de captar el voto de grupos sociales heterogéneos. Además, como se ha dicho, los programas electorales se difuminan y los líderes, adquieren más autonomía en el ejercicio de sus cargos (Manin, 1998:275). Según algunas interpretaciones, el marco creado por los partidos electorales propicia que las elecciones sean ante todo un procedimiento para seleccionar a líderes, más que para optar entre programas. Interpretación que, por cierto, ya fue realizada por Schumpeter cuando los partidos de masas era el modelo dominante. Frente a la clásica función de los partidos de servir de canales de agregación de demandas de la opinión pública y convertirlas en programas de gobiernos que presentan en las campañas electorales, la estrategia consiste más en captar las propuestas que recabarán el apoyo de la opinión pública para confeccionar a partir de ellas el programa. Esta valoración es asumida parcialmente por otros estudios, pues aún admitiendo que así sea, también se defiende que los partidos políticos, una vez en el poder, conforman la demanda, dirigen la opinión pública y, al mismo tiempo, se ven influido por ella (Farrell, y Webb, 2004). No hay una posición concluyente respecto a si son los partidos políticos los que más determinan la conducta electoral, o, por el contrario, las políticas son fijadas por las preferencias de los electores. Las discrepancias más encontradas se mantienen cuando se parten de enfoques teóricos distintos. Así, algunos estudiosos de la Teoría de la Elección Racional consideran que los partidos no determinan las preferencias de los votantes sino que ellos adaptan sus programas a las demandas electorales; en cambio, los institucionalistas defienden que, al menos en parte, los partidos políticos moldean las preferencias e incluso la forma en la que los electores perciben sus intereses (Ware, 2004:494).

Parece plausible que los representantes no actúan como meros delegados de las preferencias de los electores, es decir como si recibiesen instrucciones de éstos. Entre otras razones, porque los electores poseen una información incompleta; tampoco pueden formarse preferencias acerca de las alternativas que pueden

seguirse para el logro de un determinado resultado político; en fin, cabe la posibilidad de que los representantes implanten una preferencia ciudadana recogida en su programa, pero que, debido a cambios en el medio plazo de las condiciones, no sea adecuado implantarla. Por otra parte, goza de un amplio apoyo que las elecciones son un mecanismo de rendición de cuentas, o de control. Es decir, las convocatorias electorales periódicas permiten al elector valorar retrospectivamente la gestión de los políticos. Asimismo, los políticos anticipan la reacción de los ciudadanos sobre sus políticas, y debido a que poseen incentivos para ser reelegidos actuarán de acuerdo sus intereses. Con todo, el control así planteado no está exento de limitaciones. Por ejemplo, los votantes para juzgar a sus representantes tienen que poder atribuir con claridad la responsabilidad de sus acciones; sin embargo, cuando se trata de gobiernos de coalición esa posibilidad es más confusa, aunque los electores cuentan con la información facilitada por la oposición y los medios de comunicación (Arnold, 2002. Manin, Przeworsky, y Stokes, 2002). A modo de conclusión, por encima de los cambios habidos en el Estado liberal democrático, persisten las instituciones fraguadas por el liberalismo. La influencia de los representantes en los representados no ha variado, el rendimiento de cuentas sigue siendo el elemento central de control de la democracia liberal, en virtud del cual los ciudadanos juzgan la actividad ejercida por sus representantes (Manin, 1998:286).

En torno a los años 90 del siglo XX, diferentes análisis sobre los partidos políticos sostuvieron que la tendencia de los partidos de masas a evolucionar hacia partidos electorales abocaba a los grupos de interés a convertirse en actores centrales para integrar las demandas sociales, a la vez que restaba protagonismo a los partidos políticos. Esa evolución de los partidos políticos y la convergencia de sus programas se apuntaron como las causantes de su presunta crisis (Panebianco, 1990. Pizzorno, 1988). No obstante, esta conclusión no es compartida de forma generalizada. Otros análisis defienden que los partidos políticos siguen siendo organizaciones perdurables, además de ser los principales actores para la articulación de las demandas generales, el reclutamiento de los cargos políticos y el control del gobierno, funciones que no han sido asumidas por otras organizaciones. Respecto a la tendencia de los partidos políticos a distanciarse de las ideologías, según Ware, sus ideas originales persisten, las diferencias ideológicas entre ellos no desaparecen, si bien la ideología de partida no se mantiene inmutable debido a razones de estrategia electoral (Ware, 2004). Más que los partidos hayan entrado en una fase de declive, lo que sucede es que han cambiado ante la necesidad de adaptarse a nuevas situaciones sociales y económicas.

Dejando al margen las consecuencias de la transformación de los partidos políticos, es indudable que la representación de intereses no ha sido monopolizada

nunca por ellos. Los grupos de interés son también organizaciones de representación y actores importantes de las democracias liberales. Ahora bien, entre ambos existen diferencias. Los grupos de interés defienden intereses compartidos por un conjunto de personas, su objetivo es influir en las decisiones públicas a fin de que éstas beneficien sus intereses particulares. El ámbito de su actividad son las instituciones públicas —ya se trate del poder legislativo, del gobierno o las administraciones— y los partidos políticos. Existen una gran variedad de grupos de presión, unos defienden intereses materiales, por ejemplo, los sindicatos, otros apoyan intereses ideológicos, por ejemplo, grupos en contra de la pena de muerte; otros representan intereses sectoriales, por ejemplo a los médicos, mientras que los intereses defendidos por algunos grupos poseen una base más general, por ejemplo los sindicatos de trabajadores. Tradicionalmente se han distinguido a los grupos de interés de los partidos políticos por dos rasgos: a) los primeros representan intereses específicos, los segundos organizan las demandas generales, o «defienden más de un único interés social» (Ware, 2004:31); b) el fin de los grupos es influir en el poder y el de los partidos políticos ejercerlo.

Las corrientes pluralistas y la interpretación económica de la democracia, de la que nos ocuparemos en el próximo epígrafe, consideran a los grupos los protagonistas por excelencia de la democracia moderna, los presupuestos teóricos de la primera ya fueron expuestos en el Tema I. Recordemos que el enfoque pluralista niega la existencia de un interés general, concepto sobre el que la teoría liberal clásica hizo gravitar la representación política, porque los intereses en las sociedades modernas son numerosos y conflictivos entre sí. Pese a ello, la representación es una solución técnica que hace viable la democracia en sociedades con un demos de gran tamaño y con intereses heterogéneos, esa variedad de intereses no es un obstáculo, pues la representación posibilita tenerlos en consideración en el proceso político a través del pluralismo asociativo y la descentralización de las decisiones (Dahl, 1992:344). La política, según estos planteamientos, deviene en negociación entre los intereses antagónicos. La representación de intereses para los pluralistas es una consecuencia de la libertad de expresión y de asociación. La libre competencia entre los grupos es el elemento esencial que permite la igualdad para influir en las decisiones públicas de acuerdo con sus intereses. Pero, como ya se señaló, el hincapié en la libre competencia descuida el obstáculo impuesto por la desigualdad de recursos económicos entre los grupos para la efectividad de esa libertad. También la igualdad de los votos ciudadanos pueden verse desvalorizada por los procedimientos de la negociación y el consenso.

El modelo pluralista de representación de intereses se opone al modelo de representación corporativista, también denominada neocorporativista para aludir a la que se desarrolla en las democracia liberales y distinguirla de los acuerdos

corporativistas de los regímenes autoritarios. Se trata de la representación de las organizaciones del ámbito productivo y de los acuerdos tripartitos entre el Estado, las organizaciones empresariales y los sindicatos de trabajadores. Uno de los factores que coadyuvaron a la práctica de este tipo de representación fue el Estado de bienestar. El modelo corporativista se caracteriza porque el Estado reconoce e institucionaliza la representación de ciertas organizaciones, a las que se le otorga el monopolio de la representación y no son competitivas. Por lo tanto, es un modelo que se distancia del pluralista, porque en éste las organizaciones de intereses surgen espontáneamente de la sociedad, su número no es limitado, no adquieren un reconocimiento institucional y son competitivas entre sí.

Las organizaciones de intereses sectoriales de la representación corporativistas no sólo representan intereses y demandas sino que, además, participan directamente en la adopción de decisiones públicas mediante negociaciones, al margen de la competencia electoral. En consecuencia, es una vía que introduce elementos distorsionadores en la representación parlamentaria. Los acuerdos corporativos parecen desplazar al parlamento, institución que posee la legitimidad para la adopción de decisiones que recaen en todos los ciudadanos. Pero el alcance de los acuerdos corporativistas es limitado, afectan, sobre todo, a la política laboral. Numerosas áreas de la actividad política permanecen al margen de ellos, además los acuerdos que se concluyen tienen que someterse al poder legislativo; por ello se consideran que no han alterado la naturaleza del Estado democrático. Los acuerdos corporativistas se han generalizados en todas las democracias, aunque su desarrollo es desigual, por ejemplo se han extendido en países, como Noruega, Suecia y Austria, en otros su implantación ha sido débil, entre otras razones porque las condiciones que los permiten son difíciles de alcanzar, por ejemplo unos sindicatos de trabajadores coordinados y centralizados que sean capaces de imponer las decisiones en sus federaciones (Cotta, 1988:283; Held, 2007:258).

La representación de intereses de grupos, ya se trate de intereses locales, corporativos o de grupos determinados, introduce desajustes en el núcleo del concepto liberal de representación política. Un modelo de representación que se consideró esencial para superar el orden estamental, y cuyos ejes son la independencia del representante y la idea de interés general. Como explica Bobbio, **la representación política** y la **representación de intereses** son conceptos distintos, aunque ambas representen intereses. La primera se asocia con la representación de todos los intereses, incluidos los no organizados, y con el mandato libre, no vinculado. La representación política permite la utilización del principio de la mayoría para la adopción de las decisiones colectivas. Por el contrario, la representación de intereses implica intereses organizados y mandato vinculado; debido a las instrucciones del mandato, los conflictos sólo pueden resolverse mediante negociaciones que si ter-

minan en acuerdo tendrán que alcanzarse por el principio de la unanimidad y no por el de la mayoría.

Siguiendo la explicación de Bobbio, el Estado, según la concepción clásica, establece relaciones de dominio que ejerce a través de la ley por la que impone decisiones colectivas vinculantes para toda la sociedad. Sin embargo, la representación de intereses convierte las relaciones de poder en relaciones de intercambio, ya no se trata de relaciones entre un superior y un inferior, como sucede con las relaciones de dominio, sino de relaciones entre iguales que se vehiculan mediante los acuerdos entre los grandes grupos de intereses, en ellos el Estado actúa como un socio más. De acuerdo con esta explicación, las relaciones de dominio y las relaciones de intercambio son dos vías paralelas que coexisten en la adopción de decisiones colectivas en las democracias liberales (Bobbio, 2003:491 y ss.). La centralidad de los grupos de interés en la actividad política es considerada un ingrediente esencial de la democracia por las interpretaciones económica de la democracia y por la corriente pluralista. Además, la transformación del Estado en un Estado intervencionista favoreció que los grupos de interés se convirtiesen en actores necesarios de la actividad política. Pero, por otro lado, la complejidad de las sociedades contemporáneas, la diferente capacidad de influir de los grupos, el conflicto entre las demandas y la carencia de organización de muchos intereses sociales son algunas de las razones que justifican la necesidad de representación sin mandato vinculante. La representación moderna desde su origen fue considerada una técnica imprescindible para cohesionar e integrar a las sociedades y posibilitar la acción colectiva, además de hacer viable la democracia en ámbitos territoriales grandes. Sin embargo, la tensión entre intereses generales y los intereses de grupos introduce desajustes en la integración.

4. LA DEMOCRACIA LIBERAL. UNA APROXIMACIÓN A SU SIGNIFICADO

El funcionamiento de la democracia liberal ha inducido a interpretaciones distintas de la democracia, ya sea porque no hay coincidencia en los presupuestos normativos de partida, ya sea porque se interprete de distinta forma la realidad, o, porque se haga hincapié en unas facetas u otras de esa realidad.

No es este el lugar para abordar los debates en torno a la democracia, cuestión que se estudiará de forma pormenorizada en otras disciplinas del grado. No obstante, parece oportuno finalizar este tema, una vez explicado que los principios liberales constituyen el núcleo de la democracia liberal contemporánea y dado

cuenta de su funcionamiento y evolución en el siglo XX, abordar el significado que, desde distintas perspectivas teórica, se le atribuye al concepto de democracia.

De acuerdo con el pensamiento liberal clásico, la idea de que la democracia es un medio para garantizar los derechos individuales y para controlar el poder político es ampliamente compartida por la Teoría de la democracia, pero se discrepa con respecto a él que las decisiones políticas sean consecuencia de la voluntad general. Desde distintas posiciones teóricas, la voluntad general es considerada una ficción, las decisiones, según algunas interpretaciones, son el resultado de la agregación de las preferencias, es decir, de la suma de las preferencias individuales. En todo caso, el vínculo entre los electores y las decisiones de los gobernantes es objeto de desacuerdos, asimismo la centralidad de los grupos de interés en el proceso político es compartida tanto por la corriente pluralista como por la interpretación económica de la democracia.

4.1. La democracia competitiva

Una crítica ya clásica, sustentada a partir del funcionamiento real de los Estados democráticos y, en particular, de las prácticas estadounidenses, fue la realizada por J. Schumpeter a la Teoría liberal del siglo XVIII. Esta Teoría, según el autor mencionado, presupone la existencia de una voluntad general del pueblo que se corresponde con el interés de todos sobre el que la comunidad estará de acuerdo por medio de argumentos racionales, de forma que el pueblo impulsa la función de gobernar, es decir, la toma de decisiones políticas mediante la elección de individuos que llevarán a cabo esa voluntad. A esta idea Schumpeter objeta que los individuos discrepan respecto al significado del bien común, e incluso si se aceptase una definición de bien común en términos generales, por ejemplo, como lo hacen los utilitaristas que lo identifican con «el máximo de satisfacción económica», esa forma de entender el bien común no da respuestas claras a problemas concretos. Además, aceptando que un objetivo sea compartido, por ejemplo, la salud es deseada por todos, surgirán desacuerdos respecto a los medios para conseguirla. Por lo tanto, la fragmentación y división de la voluntad del pueblo imposibilita que ésta pueda ser representada. Esta crítica, expresada incluso en términos similares, ha sido compartida por autores ubicados en corrientes metodológicas distintas. Para Schumpeter, el análisis de los procesos políticos muestra que la voluntad del pueblo se construye por mecanismos similares a los productos del mercado, mediante la propaganda comercial. La voluntad popular, desde este punto de vista, es el resultado y no la fuerza impulsora de esos procesos. La Teoría liberal clásica, de acuerdo con su explicación, no es más que un modelo ideal que no encuentra apoyo empírico; en todo caso, puede ser viable en comunidades pequeñas donde

no existen grandes divisiones de opinión y donde los problemas políticos, debido a su simplicidad y estabilidad, permiten ser entendidos por todos.

En contra de los contenidos normativos del liberalismo clásico, Schumpeter elabora una definición de democracia inspirándose en su funcionamiento práctico. Para ello invierte las premisas liberales. Si ésta colocaba en primer término la existencia de una opinión popular y en segundo término la elección de unos representantes que la llevan a la práctica, nuestro autor pone en primer lugar la elección de los representantes. A partir de este presupuesto, Schumpeter concibe la democracia, no como un fin en sí mismo, sino como un método para adoptar decisiones políticas. Según sus propias palabras el «método democrático es aquel sistema institucional, para llegar a decisiones políticas, en el que los individuos adquieren el poder de decidir por medio de una lucha de competencia por el voto del pueblo» (Schumpeter, 1984:343). De acuerdo con esta definición, el lugar central ocupado por la iniciativa del pueblo es sustituido por la figura del líder. La acción colectiva, mantiene Schumpeter, depende de los líderes; incluso aún reconociendo la existencia de voluntades de grupos específicos con intereses definidos, éstos permanecen latentes hasta que un líder toma la iniciativa para defenderlos. Desde este punto de vista, la función de las elecciones no es otra que la selección de los líderes, la decisión sobre quién o quiénes son los llamados a gobernar. En los términos schumpeterianos, la democracia no puede identificarse con el gobierno indirecto del pueblo, pues el pueblo no gobierna a través de sus representantes. Su función es la de seleccionar a quienes tomarán las decisiones, también el pueblo fiscaliza al gobierno, pero el alcance de esta fiscalización se reduce a negarse a reelegirlo o a renovar la confianza de las mayorías parlamentarias que lo apoyan. No obstante, Schumpeter coincide con la teoría liberal clásica al hacer de la elección el elemento central de la democracia. Los dos rasgos característicos de la democracia son que el acceso al poder se realiza a través de las elecciones y la libre competencia entre los candidatos para ejercer el liderazgo. La competencia en la política no induce a los electores a decidir con plena libertad, pues las ofertas realizadas por los candidatos son las determinantes del voto. Schumpeter fue uno de los primeros estudiosos en establecer un paralelismo entre la competencia política y la competencia empresarial, idea en la que se basaron las interpretaciones económicas de la democracia a las que aludiremos más adelante. En este sentido, Schumpeter mantiene que los partidos no son asociaciones que tratan de defender el bienestar público a partir de unos principios compartidos por sus miembros, los partidos como las empresas no se definen por sus marcas, «un partido es un grupo cuyos miembros se proponen actuar de consuno en la lucha de la competencia por el poder político». La relación entre la democracia y la libertad individual, identificada ésta con el ámbito de autonomía individual, implica que todo el mundo es libre de competir por el liderazgo

político, además supone libertad de expresión, de prensa y de discusión (Schumpeter, 1984: 359, 347).

La democracia entendida como método goza de un amplio apoyo entre los estudiosos de la democracia. El concepto elaborado por Schumpeter —quien lo formula en 1942— ha sido y sigue siendo utilizado en numerosos trabajos. Por ejemplo, Sartori complementa la definición de la democracia competitiva schumpeteriana con la idea de que en un contexto competitivo, los representantes se ven condicionados por las expectativas que se formen sobre las reacciones de sus electores ante las decisiones que adopten; por ello, la competencia entre partidos posibilita que éstos sean receptivos respecto a los intereses y demandas de los electores. En este sentido, Sartori define la democracia «como el mecanismo que genera una poliarquía abierta, cuya competición en el mercado electoral atribuye poder al pueblo y, específicamente, impone la respuesta de los elegidos frente a sus electores» (Sartori, 2003:153). La democracia conceptualizada como un método, es una definición que subraya los aspectos procedimentales, no hace referencia al fin, pero no por ello es baladí, pues las reglas de juegos establecen las formas y modos a través de los que se adoptan las decisiones y esta variable posee una influencia esencial en los resultados, al fin y al cabo se trata de reglas que distribuyen el poder.

La aportación schumpeteriana de la democracia ha sido clasificada dentro de la corriente elitistas de la democracia, toda vez que la identifica con la forma de selección y legitimación de las elites a quienes corresponde adoptar las decisiones, los individuos, según esta concepción, son inactivos. En contra de esta interpretación y como respuesta a esas conclusiones elitistas, la corriente pluralista, de la que ya tuvimos ocasión de ocuparnos en el tema I, sostiene que las sociedades democráticas son sociedades plurales, lo que significa que existen numerosos intereses y libertad para organizarse, en consecuencia el poder se encuentra disperso, no existe un único centro de toma de decisiones ni ninguna elite domina el proceso político. Interesa subrayar al objeto de esta exposición que, de acuerdo con el enfoque pluralista, las decisiones política son el resultado de la negociación entre los distintos intereses, de forma que los grupos son esenciales en el proceso de elaboración de las mismas, interpretación que coincide con las teorías económicas de la democracia. Como señala Crouch, entre los caracteres de estas interpretaciones de la democracia, a las que clasifica dentro del modelo liberal, uno de ellos es la libertad de los grupos de presión, es decir la «libre oportunidad para ejercer influencia»; por el contrario, a este modelo cabe oponer otro modelo de democracia caracterizado por la «igual capacidad de ejercer influencia» y debido a que la desigualdad induce a establecer reglas, éste último concepto de democracia restringe la libertad

(Crouch, 2004). En el meollo de esta distinción subyace el recurrente debate entre liberalismo y democracia que enlaza con las posturas deliberativas que serán abordadas más adelante.

4.2. La Teoría Económica de la Democracia

La Teoría Económica de la Democracia de la que son representativos los trabajos seminales de Arrow, Downs, Buchanan y Tullock, entre otros autores, se centra en los análisis de la acción colectiva y, en particular, en los estudios sobre el comportamiento electoral y los grupos de interés, entre otros ámbitos. Desde este enfoque se sostiene que la democracia liberal funciona como el mercado, de ahí que se utilice la Teoría económica para analizar su funcionamiento. La interpretación económica de la democracia, ya esbozada por Schumpeter, sostiene, entre sus premisas, que los hechos colectivos son consecuencia de las decisiones individuales y que los individuos se comportan racionalmente cuando emiten sus votos. Esta racionalidad implica que la motivación básica de los individuos es maximizar sus intereses personales, que saben cuáles son sus preferencias y conocen tanto las ofertas de los partidos políticos como sus consecuencias. A partir de estos supuestos, se defiende la existencia un claro paralelismo entre la política y el mercado. Por el lado de la oferta en el mercado político, los partidos políticos ofrecen sus programas con el objetivo de maximizar sus votos, de igual forma que los empresarios venden mercancías a cambio de dinero. Por el lado de la demanda, los ciudadanos demandan decisiones políticas que favorezcan sus intereses. En consecuencia, la democracia es un mercado en el que se intercambian decisiones políticas a cambio de votos. Desde este punto de vista, los partidos realizan las campañas electorales apoyándose en la mercadotecnia y en los estudios de opinión pública a fin de lograr más votos que sus rivales.

Según la explicación de Downs, los políticos formulan y realizan sus políticas, no para beneficiar a un grupo particular sin otra compensación más, sino para conservar sus cargos y así satisfacer sus intereses personales, el político «es un empresario que vende política a cambio de votos en lugar de productos a cambio de dinero». Las ideologías no sirven para orientar la actividad política de acuerdo con unos valores determinados; tampoco son herramientas inútiles, son instrumentos necesarios para distinguir a los partidos entre sí y sustituir la falta de información de los electores sobre las propuestas partidistas, cuyo conocimiento posee costes de información más elevados. Pero, el egoísmo que guía la actividad de los políticos no impide que realicen una función social, con independencia de que ésta

sea consecuencia de la satisfacción de intereses privados. De la misma forma que un minero extrae el carbón para percibir un sueldo y no por la utilidad que reporte a la sociedad, los políticos también realizan una función social cuando persiguen sus intereses particulares (Downs, 1992:96). La proyección de «la mano invisible» al ámbito de la política subyacente en esta explicación es clara. Para el pensamiento liberal económico clásico, los individuos en sus relaciones de intercambio motivados por su propio interés, sin preocuparse del bienestar de los demás y sin ninguna autoridad que interfiera en sus actividades, se coordinan entre sí y, guiados por una mano invisible, terminan por satisfacer el interés ajeno como medio de conseguir el propio. De igual forma, según la explicación de Downs, los políticos guiados por su interés personal también terminan por satisfacer intereses sociales. No es este el lugar para tratar los debates generados por las premisas de las que parte esta interpretación de la democracia ni de discutir las ineficacias del mercado, baste señalar que el alcance del símil entre el mercado y la política es limitado porque se comparan intereses de naturaleza distintas. El mercado no resuelve problemas colectivos, simplemente porque no son rentables económicamente, la misma actividad del mercado necesita para su existencia bienes de naturaleza pública que el mercado no puede proporcionar por sí mismo; tampoco sus mecanismos son equiparables, la oferta en política no está sometida al control de los precios como ocurre en el mercado.

El individualismo del que parte la interpretación económica de la democracia condiciona la acción colectiva. En este sentido, según el trabajo de Olson es erróneo esperar en todas las circunstancias que los miembros de un grupo que comparten un interés común traten de satisfacerlo, pues el comportamiento individual depende del tamaño del grupo y de los incentivos específicos que reciban sus miembros. Ésta lógica sí se cumple cuando se trata de grupos pequeños. Por el contrario, los individuos racionales tenderán a no tener un comportamiento cooperativo cuando lo que está en juego son bienes públicos toda vez que no son excluyentes, es decir, si se logran los bienes no se puede excluir a nadie de sus beneficios, con independencia de que se intervenga o no para obtenerlos; cuanto más numeroso es un grupo, es más frecuente la estrategia del gorroneo. Por lo tanto, «los grandes grupos están menos capacitados que los pequeños para actuar a favor del interés común» (Olson, 1992:216). Los grupos pequeños, de acuerdo con esta interpretación, son los artífices de los procesos políticos.

La interpretación económica de la democracia cuestiona la adopción de las decisiones colectiva de la democracia, pues de acuerdo con el principio de Arrow, debido a la diversidad de preferencias de la sociedad, no existe ningún mecanismo que produzca una decisión colectiva racional, es decir, que permita traducir las

preferencias individuales en una preferencia colectiva. Así, el principio de la mayoría conduce a resultados arbitrarios, el gobierno de la mayoría no coincide con las preferencias de la mayoría de la población. En consecuencia, las interpretaciones económicas de la democracia defienden la limitación al máximo de la acción colectiva y, en particular, de la actividad del Estado. Frente al principio de la mayoría, proponen la utilización de reglas inclusivas para la adopción de decisiones, en concreto la regla de la unanimidad. Por lo tanto, desde este punto de vista, la negociación y el consenso son considerados los instrumentos más adecuados para tomar decisiones.

Como objeta Shapiro es erróneo suponer que la acción colectiva pueda limitarse constriñendo la actividad del gobierno en sociedades donde se garantiza la propiedad privada, los contratos y los derechos y libertades, pues la garantía de éstas instituciones depende de la actividad del Estado, por ello el problema no estriba en reducir la acción colectiva sino en determinar la clase de acción colectiva que se propone (Shapiro, 2005:31). Por otra parte, la negociación y el consenso pueden ser necesarios para establecer las reglas del juego democrático, sin embargo su utilización en la adopción de decisiones cotidianas favorece el *statu quo,* además de ser un elemento paralizador. Tal vez haya que admitir con Shapiro que la competencia por el poder, según el modelo shumpeteriano, entre programas y no entre personalidades, es un elemento central para minimizar la dominación, cuyo origen no sólo hay que buscarlo en el poder público sino en el ámbito privado, mientras que el consenso es incompatible con la competencia y una vía para erosionarla.

4.3. La democracia deliberativa

La democracia deliberativa es una corriente que retoma los valores y principios clásicos del republicanismo radical. Adquiere un nuevo impulso hacia los años 80 del siglo XX, de ella son representativas las aportaciones de Arendt, Pocock, Pettit y Sunsteisn, entre otras (Ovejero, 2008:348). Se trata de un enfoque centrado en la mejora de la calidad de la democracia, más que en la ampliación de la participación política. Su preocupación central es la introducción de procedimientos deliberativos como mecanismo de adopción de decisiones. Según Held, el ideal de la democracia deliberativa es crítico tanto con los modelos de democracia directa como con los modelos agregativos de la democracia. La democracia deliberativa no es una nueva versión de la democracia participativa directa, entre otras razones, porque sus teóricos consideran que la mayor participación no corrige por sí misma la calidad de la participación, toda vez que ésta puede conducir a favorecer la arbitrariedad y la demagogia. Respecto a los modelos de la democracia liberal, el enfo-

que deliberativo cuestiona el hincapié en los intereses privados y que las preferencias individuales estén predeterminadas y sean inamovibles. Entre las propuesta deliberativas hay un claro rechazo a la idea de que el bien común pueda surgir de la agregación de las preferencias individuales, concepto central de las versiones de la democracia liberal. En un intento de definir la democracia deliberativa Bohman la identifica con «(…) cualquier conjunto de opiniones según las cuales la deliberación pública de los ciudadanos libres e iguales es el centro de la toma de decisiones políticas legítimas y del autogobierno». A lo que añade Held que, según este enfoque «La legitimidad política no se basa en las urnas o la regla de la mayoría, sino más bien en dar razones, explicaciones y motivos defendibles de las decisiones públicas. El objetivo principal es la transformación de las opiniones particulares mediante un proceso de deliberación a posiciones que puedan soportar la seguridad y el escrutinio público» (Held, 2007:339, 351, 339).

Resulta complicado concretar las ideas nucleares de la democracia deliberativa debido a la heterogeneidad de posturas en su seno, no obstante, las más características son las siguientes: la participación, la virtud cívica, la deliberación y la libertad como autogobierno (Ovejero, 2008:351). La **participación**, desde este enfoque, es entendida como un fin en sí mismo, una forma de autorrealización y no como un medio o un instrumento. La participación ciudadana ocupa un lugar central, frente a los modelos de la democracia liberal poco preocupados por ella, ésta no se circunscribe al control del poder político. Para los demócratas deliberativos, la democracia exige **virtud cívica**, es decir, propensión por parte de la ciudadanía a inclinarse por el interés público y a participar en los problemas que a todos afectan. La utilización de la **deliberación** es la esencia de las ideas defendidas por esta corriente. Se plantea como alternativa a la tendencia de las democracias liberales a fomentar la negociación y el regateo entre intereses predeterminados, donde cada uno pretende satisfacer sus intereses particulares y para ello busca la negociación con otros intereses. Según esta concepción, la democracia no es un medio para agregar las preferencias, frente a esta forma de entender los procesos democráticos se defiende que los intereses se conforman y surgen en el debate, toda vez que la deliberación permite alterar las preferencias de partida debido a la información que en él se obtiene y a la discusión con otras opiniones. Entre las virtudes del debate, se mantiene que contribuye a reducir la heterogeneidad de preferencias porque él las modela. La deliberación es un procedimiento de toma de decisiones basado en la discusión pública y en la reflexión, exige la fundamentación en razones de las preferencias para que otros las respalden, por lo que se dificultan las decisiones egoístas. Junto al criterio de la racionalidad, la imparcialidad es otro de los elementos de los debates públicos, ello conlleva que se abran a todas las opiniones antes de adoptar una decisión. Desde esta perspectiva, la deliberación posibilita la mejora de la calidad de las decisiones porque, entre otras razones, la discusión

permite resaltar la parcialidad de las posturas que no representen a la mayoría y porque la deliberación proporciona a los participantes información más precisa sobre las cuestiones en conflicto. El modelo de democracia deliberativa se ha tratado de encauzar en la práctica a través de distintas vías, por ejemplo, las «encuestas deliberativas» o «los jurados de ciudadanos», estas experiencias, sobre todo, se han implantado en el ámbito local.

Las limitaciones y el escepticismo de los efectos de la deliberación han sido destacados por sus propios teóricos. Descartada la reticencia de los ciudadanos para participar, es indudable que la deliberación posee costes tanto de recursos como porque el tiempo para la toma de decisiones es finito y la deliberación contribuye a ralentizarlas. Otro obstáculo procede de la representatividad de los procesos deliberativos, la no implicación en ellos de los afectados por las decisiones termina afectando a su legitimidad. Por otra parte, la deliberación corre el riego de minusvalorar las relaciones de poder. En efecto, es difícil evitar que las experiencias deliberativas sean utilizadas por los grupos organizados de forma que terminen reforzando su influencia a costa de los intereses no organizados. La deliberación por sí misma no elimina la posibilidad de que sea manipulada por los intereses que dispongan de recursos e influencias. Como señala Shapiro, «cuando existen grandes diferencias en la capacidad de influir, lo que suele necesitarse no es deliberación amplia, sino acción para proteger a los vulnerables» (Shapiro, 2005:53). Por último, la deliberación no es un procedimiento que garantice la superación del desacuerdo entre intereses porque, en ciertas circunstancias, el conflicto es insuperable. En función de los intereses que estén en juego, todas las partes pueden tener información y motivos fundados para no variar sus posturas. En unas ocasiones, la deliberación logrará que los intereses converjan, pero, en otras, por el contrario, puede contribuir a que las discrepancias aumenten al permitir que afloren intereses ocultos; se plantea así un escenario en el que la dificultad de reducir los conflictos termine por llamar a las puertas de la negociación, vía que la deliberación trata de superar.

5. CONCEPTOS E IDEAS CLAVE

— «libertad negativa» /vs/ «libertad positiva

— Principios organizativos y estructura institucional de la polis griega

— El Estado de partidos

— Partidos de cuadro o de notables

— Partidos de masas

— Los partidos de masas y su repercusión en el parlamento

— Partidos de masas e independencia de los representantes

— Partidos electorales

— Grupos de interés

— Representación de intereses sectoriales y representación política

— Democracia como método

— Paralelismo entre el «mercado político» y el mercado económico

— Democracia deliberativa

— «Virtud cívica»

6. LECTURAS RECOMENDADAS

Held, David (2007), *Modelos de democracia,* Madrid, Alianza Editorial.

Se trata de una monografía que expone de forma sistemática las concepciones de la democracia, partiendo del pensamiento griego clásico y de la teoría liberal, da cuenta de enfoques contemporáneos como el elitismo, el pluralismo y la concepción deliberativa.

Manin, Bernard (1998), *Los principios del Gobierno representativo* Madrid, Alianza.

El capítulo 6 de esta monografía proporciona una síntesis de los cambios introducidos en el gobierno representativo desde su surgimiento hasta el siglo XX. El autor defiende la pervivencia de ciertas instituciones que fueron concebidas por el pensamiento liberal y han trascendido a las transformaciones de la democracia representativa. Por otra parte, los capítulos 1 y 2 comparan los principios e instituciones de la democracia griega clásica con los de la democracia liberal.

Sartori, Giovanni (2003), *¿Qué es la democracia?*, Madrid, Taurus.

Esta obra constituye un estudio de utilidad sobre el corpus central de la teoría de la democracia, proporciona un acercamiento a los debates sobre el principio de la mayoría, la opinión pública, los ideales de la democracia y su práctica, así como la relación de la democracia y el mercado, entre otras cuestiones.

Tema V

LAS RUPTURAS DEL ESTADO LIBERAL DEMOCRÁTICO

Jesús de Andrés Sanz

ESQUEMA

1. Los Estados fascistas
    1.1. El debate sobre el fascismo
    1.2. Casos históricos
        1.2.1. El fascismo italiano
            1.2.1.1. La conquista del poder estatal
            1.2.1.2. La concepción estatal del fascismo
        1.2.2. El nacionalsocialismo alemán
            1.2.2.1. La conquista del poder estatal
            1.2.2.2. La concepción estatal del nacionalsocialismo
        1.2.3. Otros casos
            1.2.3.1. El caso austriaco
            1.2.3.2. El caso español
2. Los Estados socialistas
    2.1. La teoría marxista y el Estado
    2.2. Casos históricos
        2.2.1. La Unión Soviética
        2.2.2. Los sistemas del este de Europa y otros casos
3. Conceptos e ideas clave
4. Lecturas recomendadas

OBJETIVOS

Una vez analizados los orígenes y primeras transformaciones del Estado, que a lo largo de los siglos evolucionó, tal y como hemos visto, desde modelos absolutos a formas liberales, es necesario detenerse para examinar lo que en un sentido amplio denominaremos rupturas. Toda vez que romper significa quebrar, separar con violencia, interrumpir una continuidad, centraremos nuestra atención en las diferentes rupturas que ha experimentado el Estado liberal, una vez que llegado el siglo veinte puede darse por cerrado su período de consolidación, al analizar aquellos proyectos históricos que en su aplicación práctica han pretendido constituirse como alternativa al liberalismo alterando sus mecanismos o superándolos. En concreto, fijaremos nuestra atención en los dos fenómenos históricos que, apoyados en ideologías contrapuestas, marcaron la historia de todo el siglo XX: los Estados fascistas y los Estados socialistas.

1. LOS ESTADOS FASCISTAS

Las distintas crisis experimentadas por el Estado liberal desde su consolidación han obtenido respuestas que han pasado por la creación de modelos que se ajustaban perfectamente a su lógica interna o que se alejaban radicalmente de ella. El Estado del bienestar, que analizaremos en el capítulo siguiente, se articuló como solución a los problemas de acumulación del capital, en prevención de sus crisis cíclicas y de sus efectos. Su funcionamiento no sólo era coincidente con los principios del liberalismo democrático sino que, además, se hizo indispensable para una completa defensa de los derechos sociales. Por el contrario, la crisis del Estado liberal también se intentó superar desde la formulación de proyectos separados de su lógica y presupuestos básicos; separados hasta el punto de suponer una ruptura total con respecto a lo que el liberalismo representaba: los Estados fascistas y los Estados socialistas intentaron derrotar al liberalismo desde la alteración de sus mecanismos, en el primer caso, o desde la superación de sus principios, en el segundo.

Entre las muchas polémicas suscitadas por el fascismo en el marco de las Ciencias Sociales no es menor la que hace referencia a la posibilidad de reducir un fenómeno tan complejo a categorías teóricas definidas. La discusión sobre la existencia o no de un modelo ideal de fascismo, esto es, de un fascismo genérico que nos permita clasificar a distintos regímenes como fascistas, ha protagonizado el debate académico sobre el tema. Las dificultades para conseguir esta abstracción tienen su origen en el amplio número de partidos, movimientos y regímenes políticos, cada uno con sus peculiaridades concretas, que a lo largo del siglo XX compartieron algunas de las que podemos considerar sus características básicas.

No conviene olvidar al respecto, sin embargo, especialmente en un marco como el de la Ciencia Política, la utilidad que las conceptualizaciones poseen para ordenar aquellos elementos que, por su propia naturaleza, devienen de una realidad compleja así como para clarificar el análisis y comprensión de los propios fenómenos políticos. En este sentido, aun siendo conscientes de la inexistencia de un fascismo empíricamente puro, realizaremos una aproximación al concepto a través de la delimitación que diversos autores han realizado de los rasgos que lo definen para

pasar, a continuación, al estudio de algunos casos históricos que nos darán la justa medida de lo que fueron los Estados fascistas.

1.1. El debate sobre el fascismo

El análisis etimológico del término fascismo, al contrario que otros, como los de liberalismo, democracia o socialismo, arroja pocas luces sobre sus rasgos políticos. Se denomina así sencillamente porque el movimiento italiano fue el primero en aparecer. El fascismo italiano, cuyo nombre procede del latín *fascis*, que en castellano significa haz, utilizó como símbolo las fasces, consistentes en un hacha inserta en un haz de varas, insignia utilizada por los cónsules romanos. En realidad la expresión nos ayuda poco a la hora de identificar algún matiz ideológico más allá de los derivados de la simbología imperial romana de la autoridad y la unidad.

Otro problema con el que nos encontramos a la hora de aproximarnos al término es que ha sido utilizado más como adjetivo que como sustantivo: fascista ha sido usado comúnmente, y todavía hoy se utiliza, como sinónimo de violento, brutal o dictatorial. Si a esto le añadimos el hecho de que han sido muy pocos los movimientos políticos que se han autodenominado fascistas comprenderemos las dificultades que acompañan a cualquier intento de definición.

Como punto de partida podemos señalar que el fascismo aparece en el período de entreguerras como resultado de la aguda crisis política, económica e internacional que en ese momento sufrió el Estado liberal democrático. Bien es cierto que sus raíces ideológicas y culturales pueden encontrarse desde finales del siglo XIX, pero serán la primera guerra mundial (1914-1918) y, especialmente, sus consecuencias las que crearán el caldo de cultivo apropiado para su surgimiento. La guerra europea, la más destructora hasta entonces, no sólo acabó con las monarquías e imperios de Austria-Hungría, Rusia, Alemania y la Turquía otomana sino que además hizo que se tambalearan las propias estructuras del Estado liberal, incapaz de asumir el crecimiento del papel estatal y la presión de las masas. Si la guerra había mostrado los problemas del Estado liberal para asegurar un orden internacional pacífico, la crisis económica desatada a partir del «jueves negro» de Wall Street, el 24 de octubre de 1929, puso en evidencia sus limitaciones para asegurar el desarrollo así como la necesidad de reformar sus principios no intervencionistas. En este contexto aparecieron numerosos grupos, movimientos y partidos que se reclamaban fascistas o podían ser identificados como tales.

Entre los elementos comunes pueden destacarse los que Ernst Nolte denominó seis puntos del «mínimo fascista» (Nolte, 1971). Para este autor, uno de los dinamizadores del debate sobre el fascismo, es necesario delimitar una serie de pecu-

liaridades, una tipología, que nos permita identificar a los movimientos fascistas. Según Nolte el fascismo se caracterizaría por los siguientes rasgos:

1. Antimarxismo, como reacción a la expansión del socialismo que tuvo lugar tras la revolución rusa de 1917.
2. Antiliberalismo, como resultado de la crisis del Estado liberal que hemos comentado anteriormente.
3. Anticonservadurismo, pese a establecer alianzas temporales con grupos tradicionales y sectores de la derecha política.
4. Principio del liderazgo (*Führerprinzip*), con un líder carismático indiscutido.
5. Ejército del partido, se trata de un rasgo organizativo derivado de la militarización de las relaciones políticas.
6. Totalitarismo como objetivo, es decir, se persigue conseguir el control total de las relaciones económicas, políticas y sociales.

Por su parte Stanley G. Payne realizó también una descripción tipológica del fascismo que puede ser utilizada con fines de análisis y definición comparativos (Payne, 1982, 1995). No se trata para este autor por tanto de elaborar una categoría rígida sino de dar una descripción de amplio espectro que pueda identificar diversos movimientos supuestamente fascistas. Para ello se centró en tres puntos: a) ideología y objetivos; b) negaciones fascistas; y c) estilo y organización. La tipología de Payne (Cuadro 1) tiene algunos elementos en común con la de Nolte, a la que añadió elementos de la ideología y organización fascistas, y con las de otros autores que han realizado esfuerzos en idéntico sentido, entre los que puede destacarse a Roger Griffin y a Emilio Gentile.

El primero de estos dos últimos autores, Roger Griffin, ha señalado diez aspectos que permiten elaborar la taxonomía de los movimientos y sistemas políticos fascistas (Griffin, 1991, 1995):

1. Antiliberalismo
2. Anticonservadurismo
3. Tendencia carismática
4. Antirracionalismo
5. Tendencia a generar un equivalente nacionalista del socialismo
6. Totalitarismo

7. Mito de la renovación nacional
8. Racismo inherente
9. Capacidad para generar sus propias formas de internacionalismo
10. Naturaleza profundamente ecléctica

Por su parte, Emilio Gentile subraya distintas características agrupadas en tres dimensiones: organizativa, cultural e institucional (Gentile, 1997), siendo el totalitarismo «el elemento fundamental y esencial para la definición del fascismo». En definitiva, para todos estos estudiosos del fenómeno fascista es evidente la dificultad de elaborar una definición abstracta del fascismo, de construir un tipo ideal que pueda utilizarse para cada uno de los casos.

No han faltado autores, sin embargo, que han preferido elaborar distintas definiciones pese a que, tal y como estamos viendo, se trata de un fenómeno que no se presta a explicaciones unicausales o a teorías simples. Los investigadores de tradición marxista han sido quienes mayor empeño han puesto para definir al fascismo. De hecho, la difusión del propio término se debió en gran parte a la propagación que del mismo realizó la izquierda con el fin de combatirlo. El antifascismo, a la vez que convirtió al concepto en adjetivo peyorativo, contribuyó definitivamente a su consolidación. Ya en los años treinta Daniel Guérin definía al fascismo como aquel movimiento político que, en un momento de máxima conflictividad social, se convierte en instrumento defensivo del gran capital a través de métodos violentos (Guérin, 1973).

Por su parte, Fritz Sternberg ofrecería una interpretación algo más compleja al considerar que el Estado fascista representaba la etapa más elevada del imperialismo capitalista. Entre los marxistas más recientes que han estudiado el fascismo cabe destacar a Nikos Poulantzas o a Reinhard Khün, para quien tanto el liberalismo como el fascismo son dos formas de dominio burgués (Khün, 1973). Pese a las simplificaciones en que en ocasiones incurren estos autores, cabe destacar el esfuerzo realizado para aclarar la relación existente entre el sistema de producción capitalista y la estructura social clasista, por un lado, y el fenómeno del fascismo, por otro, elementos a menudo olvidados por el resto de estudiosos.

En cualquier caso, parece más acertado renunciar a una definición cerrada y apostar por una descripción tipológica que conjugue la operatividad y el rigor conceptual con su aplicación a los numerosos movimientos, partidos y regímenes políticos, tan diferentes pero a su vez tan semejantes entre sí, susceptibles de ser encuadrados bajo la denominación de fascistas. De esta forma, tras concluir que el fascismo surge en Europa en el período de entreguerras como consecuencia de la crisis del Estado liberal y que desaparece prácticamente al finalizar la segunda

guerra mundial (1939-1945), pueden repasarse las características que lo definen en la tipología elaborada por Stanley G. Payne (Cuadro 1).

Cuadro 1. Descripción tipológica del fascismo según Stanley G. Payne

A. Ideología y objetivos:
—Adhesión a una filosofía idealista, vitalista y voluntarista, que entraña normalmente la intención de crear una cultura moderna, secular y autodeterminada.
—Creación de un nuevo Estado nacionalista autoritario que no se basa en modelos o principios tradicionales.
—Organización de una nueva estructura económica nacional altamente reglamentada, multiclasista e integrada, tanto si se llama corporativista nacional, nacionalsocialista o nacionalsindicalista.
—Evaluación positiva de la violencia y la guerra y disposición a recurrir a ellas o recurso efectivo de las mismas.
—Objetivo imperial, de expansión, o cambio radical en las relaciones nacionales con otras potencias.

B. Negaciones fascistas:
—Antiliberalismo.
—Anticomunismo.
—Anticonservadurismo.

C. Estilo y organización:
—Tentativa de movilización de masas, con militarización de las relaciones y el estilo político y con el objetivo de una milicia de partido de masas.
—Importancia de la estructura estética de las reuniones, de los símbolos y de la liturgia política, insistiendo en los aspectos místicos y emocionales.
—Insistencia extrema en el principio masculino y el dominio del varón, al mismo tiempo que adhesión a una visión fuertemente orgánica de la sociedad.
—Exaltación de la juventud por encima de otras fases de la vida, poniendo de relieve el conflicto de generaciones, por lo menos al efectuar la transformación política inicial.
—Tendencia específica a un estilo de mando autoritario, carismático y personal, independientemente de si el mando ha sido inicialmente electivo en alguna medida o no.

Stanley G. Payne, *Historia del fascismo*, Barcelona, Planeta, 1995, pp. 15-16.

1.2. Casos históricos

La falta de uniformidad del fascismo se pone de manifiesto al examinar los principales ejemplos históricos en los que alcanzó el poder. Los dos modelos principales, el fascismo italiano y el nazismo alemán, presentan suficientes diferencias entre sí como para poder hablar de subtipos. Eugen Weber, uno de los grandes estudiosos del tema, estableció una diferenciación entre el modelo fascista propiamente dicho, o italiano, al

que calificaba de pragmático, más moderado y conservador, y el nacionalsocialista, más motivado teóricamente, fanático, radical y destructivo (E. Weber, 1964).

Sin pretender, ni mucho menos, recorrer todas las posibles catalogaciones realizadas hasta la fecha sí parece necesario centrarnos en los dos casos más destacados, el italiano y el alemán, así como mencionar otros de menor importancia. Tal y como afirmábamos al principio, el estudio de los ejemplos históricos nos permitirá acercarnos mejor al conocimiento de los Estados fascistas. Toda vez que hemos concluido en la dificultad de definir abstractamente el concepto y en la existencia de ejemplos numerosos y distintos entre sí, es preferible hablar de Estados en plural ya que la utilización de su forma singular podría entenderse como afirmación de la existencia de un modelo universal, algo que no se corresponde con la práctica histórica.

1.2.1. El fascismo italiano

1.2.1.1. La conquista del poder estatal

Pese a que el fascismo italiano se desarrolló a través de un proceso histórico de acumulación de poder no cabe duda de que, tal y como sostiene Zeev Sternhell, hubo una fase previa de cristalización ideológica (Sternhell, 1994). Su principal figura fue Benito Mussolini, antiguo militante socialista —director del diario *Avanti*—, que en 1914 se unió al *Fascio Rivoluzionario*, grupo formado por sindicalistas y asociaciones locales que adoptó un nombre con larga tradición entre los movimientos de izquierda italianos. Posteriormente, en 1919, una vez acabada la primera guerra mundial, distintos grupos liderados por Mussolini, entre los que destacaban antiguos sindicalistas, miembros del movimiento futurista y excombatientes, formaron un nuevo movimiento nacionalista revolucionario: los *Fasci Italiani di Combattimento*, dirigidos a las masas, de carácter elitista, con una ideología más definida, una particular liturgia, y radical y definitivamente alejados de sus orígenes izquierdistas.

A pesar de su fracaso inicial, el movimiento fascista remontó el vuelo al erigirse en defensor de las clases medias agraviadas por la crisis y amenazadas por la acción de diversos grupos inscritos en la órbita socialista. De esta forma, pasó de 20.000 miembros en 1920 a 200.000 en 1921. Dispuesto a domar a los fascistas, el primer ministro Giolitti los incluyó en su coalición electoral, lo que les permitió en 1921 conseguir, con 38 diputados, algo más del 7% de los escaños. Lejos de seguir los dictados liberales el fascismo italiano se radicalizó en su empleo de la violencia y aceleró su conversión en una organización de masas con una particular puesta en escena: uniformes, desfiles, banderas, cánticos y ceremonias dotaron al fascis-

mo de la liturgia estética que lo caracteriza. Sin embargo, las limitaciones organizativas del fascismo condujeron, en el congreso celebrado en noviembre de 1921, a la conversión del movimiento en un partido político, el *Partito Nazionale Fascista* (PNF), bajo el mando indiscutible de Mussolini, al que se comenzó a denominar, en una nueva adaptación de un término romano, como *Duce* (jefe).

La conquista del poder estatal fue el principal objetivo fascista durante el año 1922. Para ello, el partido se dedicó con ahínco a conseguir los apoyos que permitieran dicha acción, comenzando por controlar numerosos Gobiernos locales, especialmente en el norte de Italia, con el fin de lograr la base desde donde lanzar la ofensiva final. Tras obtener el apoyo de importantes sectores del ejército, formalmente obediente al poder constituido pero apoyando a los fascistas bajo la forma de neutralidad, Mussolini lanzó su «Marcha sobre Roma». En la noche del 29 de octubre decenas de miles de camisas negras acamparon a las afueras de Roma e inmediatamente el rey pidió a Mussolini la formación de un nuevo Gobierno.

En los primeros meses de gobierno el fascismo entró en una aguda crisis al no tener definidos sus objetivos ni un programa mínimo. Tan sólo se dedicó a conseguir la mayoría parlamentaria de la que carecía, transformando el sistema electoral, y a evitar las críticas de la oposición. Las sospechas de que Mussolini estaba involucrado en el asesinato del portavoz socialista Giacomo Matteotti provocaron la protesta de la minoría de izquierda y de algunos liberales. Ante la enorme magnitud del escándalo, Mussolini actuó con decisión: asumió su responsabilidad y disolvió el Parlamento, comenzando, en enero de 1925, apenas unos meses después de llegar al poder, la dictadura fascista.

Los años siguientes terminaron de consolidar el dominio fascista a través de sucesivas decisiones que dieron forma al nuevo Estado. En primer lugar se reconoció exclusivamente a los sindicatos fascistas, se prohibieron los partidos políticos, se creó una estructura nacional sindicalista para la economía, el Parlamento fue sustituido por una cámara corporativa, se eliminaron las elecciones locales pasando los alcaldes a ser elegidos por decreto y se formó una policía política especial. De igual manera, Mussolini afianzó su poder asumiendo distintos ministerios, entre los que se encontraban los de la guerra, del aire y de la marina, llegando a tener hasta ocho en sus manos, y haciéndose con el control total del partido. Por último, a partir de los años treinta, se hizo efectivo el carácter imperialista de la ideología fascista tanto en su intención de ampliar el exiguo número de colonias, con la invasión de Etiopía en 1935 como hecho central, como al apoyar a movimientos afines, cuyo ejemplo más evidente fue el apoyo a la insurrección franquista en España con el envío de más de 70.000 soldados.

1.2.1.2. La concepción estatal del fascismo

La concepción estatal de la ideología fascista fue, en palabras de Zeev Sternhell, uno de los últimos componentes de la misma en formalizarse. Al tratarse el fascismo de un fenómeno con una evolución definida, buena parte de sus ideas se modificaron al compás de los acontecimientos históricos. A pesar de todo, se pueden resaltar algunos elementos básicos de los Estados fascistas, que son a la vez resultado de su evolución ideológica y de su práctica en el poder.

El papel central del Estado es, sin duda, uno de los argumentos que no variarán en ningún momento. El propio Mussolini era suficientemente explícito al respecto: «Nuestra fórmula, creación de un régimen político nuevo, es la que sigue: *Todo en el Estado, todo por el Estado, nada fuera del Estado, nada contra el Estado*». Establecido este punto de partida, las grandes líneas de la concepción del Estado vendrán definidas por los principios ideológicos del Partido Fascista:

1. Estructura territorial: el Estado fascista se define como centralista y unitario. A pesar de la diversidad territorial de Italia no se contempló ningún tipo de descentralización. Al contrario, la radical difusión del nacionalismo italiano fomentó el centralismo más estricto.

2. Sistema económico: en cuanto a la relación entre la economía y la política, el fascismo aceptó de buen grado el sistema capitalista pese a sus reticencias socializantes previas. Una de las principales preocupaciones de Mussolini fue la de demostrar que capitalismo y liberalismo no estaban indisolublemente unidos con el fin de poder liquidar el liberalismo político a la vez que se preservaban los aspectos económicos y sociales del capitalismo.

3. Sistema político: en todo momento es evidente el rechazo a la democracia liberal, a sus principios y a sus aspectos institucionales en la obra de los principales ideólogos que, como Alfredo Rocco, Camillo Pellizi o el mismo Mussolini, contribuyeron a dar forma al Estado fascista. Este último también fue explícito sobre la repulsa de los postulados socialistas en su primer discurso pronunciado en el Parlamento en 1921: «nos opondremos con todas nuestras fuerzas a las tentativas de socialización, de estatización, de colectivización, (...) debemos reducir el Estado a su pura y única expresión jurídica y política».

4. Nacionalismo: tal y como recogían los «Programas y Estatutos del PNF», de diciembre de 1921, el Estado es la «encarnación jurídica de la Nación».

5. Dimensión mítica y espiritual: el fascismo tiene para el Estado la aspiración de crear un «Estado ético» sobre sus propios preceptos (Cuadro 2). Al proclamar una filosofía total de la vida y poseer una particular liturgia estética, el fascismo

llegó incluso a adoptar la forma de una religión pagana, la religión de Italia. Los rituales públicos fascistas se generalizaron creando incluso su propio culto a los caídos en ceremonias en las que los gritos de «¡Presente!», más tarde adoptados por el fascismo español, expresaban una forma cuasi religiosa de veneración de la trascendencia. No deja de ser indicativo de la importancia de estas prácticas la denuncia papal de la «idolatría pagana del Estado» en 1931, en un momento en el que la propia Iglesia Católica veía amenazada su privilegiada situación por la competencia fascista.

Cuadro 2. El Estado ético según Mussolini

La base de la doctrina fascista es la concepción del Estado, de su esencia, de sus deberes, de sus fines. Para el fascismo el Estado es un absoluto, ante el cual el individuo y los grupos son lo relativo. Individuos y grupos son 'factibles' en la medida en que forman parte del Estado. El Estado liberal no dirige el funcionamiento y el desarrollo material de las colectividades; se limita a acusar los resultados. El Estado fascista posee una conciencia y una voluntad que hacen de él un Estado 'ético'. (...) Para el fascismo, el Estado no es sólo el vigilante nocturno que se ocupa únicamente de la seguridad personal de los ciudadanos; tampoco es una organización con fines puramente materiales, como garantizar un cierto bienestar y una vida en común relativamente pacífica, lo cual podría realizar perfectamente un Consejo de Administración. Tampoco es una creación únicamente política, sin contacto con la realidad material y compleja de la vida de los individuos y de los pueblos. El Estado, tal y como el fascismo lo concibe, es un hecho espiritual y moral, pues lleva a cabo la organización política, jurídica y económica de la nación, y porque una organización semejante es, tanto en su génesis como en su desarrollo, una manifestación del espíritu. El Estado garantiza la seguridad interior y exterior, pero también vigila y transmite el espíritu del pueblo, tal y como éste, en el transcurso de los siglos, se ha ido formando a través de la lengua, las costumbres y la fe. El Estado no es sólo presente, sino también pasado y, sobre todo, futuro. Es el Estado el que, sobrepasando los estrechos límites de la vida de los individuos, representa la conciencia inmanente de la nación. Es el Estado el que enseña a los ciudadanos las virtudes civiles, el que los hace conscientes de su misión y los incita a unirse; es él el que armoniza sus intereses mediante su justicia. Transmite las conquistas del pensamiento, de las ciencias, del derecho, de la solidaridad humana. Conduce a los hombres, desde la vida elemental de la tribu, hasta la más elevada expresión humana de poder, es decir, al Imperio.

Benito Mussolini, *La dottrina del fascismo*, Milán, 1932, recogido de A. Fernández García, *Historia Universal Contemporánea*, Barcelona, Vicens Vives, 1984, p. 514.

1.2.2. El nacionalsocialismo alemán

1.2.2.1. La conquista del poder estatal

Pocos casos como el alemán nos permiten observar de forma tan clara que el fascismo fue un fenómeno coyuntural desarrollado en un momento histórico con-

creto. Al finalizar la segunda guerra mundial no faltó quien interpretó el surgimiento y posterior desarrollo del fenómeno nazi como resultado inevitable de la historia alemana, de su peculiar evolución como pueblo y como Estado. Sin embargo, si nos atenemos a las causas de su aparición, podremos constatar que se trató de una particular respuesta al difícil momento económico, político y social. Determinados sectores ultranacionalistas supieron utilizar hábilmente la reacción originada por la crisis encauzando los diversos sentimientos de fracaso y frustración en que estaba sumido el pueblo alemán. La paz impuesta por los vencedores en el Tratado de Versalles tras la derrota de Alemania en la primera guerra mundial supuso una grave humillación que fue acompañada de un período inestable, violento y de retroceso económico. Lógicamente, el nacionalsocialismo no fue resultado único de esta situación pero es más que posible que sin ella no hubiese ido muy lejos.

Entre los numerosos grupos de derecha nacionalista que surgieron al finalizar la primera guerra mundial sólo destacó el Partido de los Obreros Alemanes (DAP), fundado por un mecánico ferroviario empapado de nacionalismo populista llamado Anton Drexler, que comenzó su actividad en Munich en el mes de enero de 1919. En sus inicios no fue más que un pequeño grupo, con apenas cincuenta militantes, hasta que se incorporó Adolf Hitler, un veterano de guerra que, dada su capacidad oratoria, pronto se convirtió en uno de sus principales líderes. En febrero de 1920, apenas un año después de la fundación del DAP, Hitler celebró un mitin al que asistieron dos mil personas y en el que se presentaron los veinticinco puntos del partido. Redactados por Hitler y Drexler, proclamaban la superioridad racial de los alemanes, proponían una reforma de la economía, denunciaban a judíos y comunistas y rechazaban el Tratado de Versalles. Con el fin de ampliar el partido sustituyeron su nombre por el de Partido Nacional Socialista de los Obreros Alemanes (NSDAP).

El NSDAP llegó a tener en 1923 más de cincuenta mil afiliados, de los que buena parte estaba integrada en las SA (grupos de asalto creados en 1921). Fue en este momento cuando Hitler, apoyado en la crisis política alemana, intentó conquistar el poder del mismo modo en que lo había conseguido Mussolini un año antes. Sin embargo la marcha sobre Munich fracasó, los dirigentes de la intentona fueron detenidos y el NSDAP ilegalizado. El tiempo que Hitler estuvo en la cárcel lo aprovechó para escribir *Mein Kampf* (Mi lucha), una autobiografía en la que exponía su pensamiento en torno a las ideas de raza y espacio vital que en definitiva no era más que un panfleto trufado de racismo y darwinismo social pero que, elemento indicativo del contexto en que surgió el nazismo, fue un gran éxito de ventas.

En 1925, tras cumplir sólo un año de los cinco a que había sido condenado, Hitler puso de nuevo en marcha el NSDAP centralizando su dirección y acabando

con cualquier intento de disidencia. Su crecimiento fue, en un primer momento, más lento de lo esperado, consiguiendo en las elecciones nacionales de 1928 tan sólo el dos y medio por ciento de los votos. Sin embargo, ese mismo año Hitler modificó su estrategia ampliando su discurso a todas las clases y sectores sociales, elemento que, añadido a los efectos de la crisis económica de 1929, tuvo como consecuencia el incremento del número de seguidores y votantes. En las elecciones parlamentarias de septiembre de 1930 el NSDAP consiguió más del 18 por ciento de los votos, lo que traducido en 107 escaños situó a los nazis, tras el partido socialdemócrata, en segundo lugar. Su eficaz maquinaria propagandística, su discurso marcadamente nacionalista y su programa de salvación económica cimentaron su éxito.

En las elecciones presidenciales de 1932 Hitler consiguió, en la segunda vuelta, un resultado del 37% frente al 53% conseguido por Hindenburg. En las elecciones parlamentarias de julio de ese mismo año, también con el 37% y 230 escaños, el partido nazi se convirtió en el mayor de Alemania, sufriendo tan sólo un pequeño retroceso en las elecciones de noviembre de 1932. Finalmente, ante la agudización de la crisis política, Hindenburg nombró canciller a Hitler, tercero de los que tuvo el país entre diciembre de 1932 y enero de 1933, en un intento de resolver la falta de mayorías parlamentarias del Gobierno y como consecuencia de las oscilaciones y falta de determinación del presidente. De esta forma, el 30 de enero de 1933 Hitler llegó a la cancillería de manera totalmente legal pero presidiendo un Gobierno en el que tan sólo dos ministros eran del partido nazi. Sin embargo, la maniobra de Hindenburg, que en último término intentaba controlar a Hitler, sería un rotundo fracaso ya que éste, desde su nuevo puesto, tendría a su alcance la posibilidad de eliminar toda oposición.

Al igual que Mussolini, su primer objetivo fue el de conseguir una mayoría parlamentaria que le permitiera transitar sin obstáculos hacia un sistema dictatorial. Las elecciones del 5 de marzo de 1933 se celebraron en un clima de presión y desórdenes llevados a cabo por las SA. Unos días antes de su celebración el misterioso incendio del Reichstag (Parlamento alemán) dio pie a la persecución de comunistas y socialistas así como al comienzo efectivo del Estado policial. Las elecciones se saldaron con la victoria de los nazis con casi el 44% de los votos y 288 escaños. La primera decisión del nuevo Reichstag fue la de conceder a Hitler, a través de la denominada ley de autorización, la potestad de gobernar por decreto, decisión que necesitaba de la aprobación por más de dos tercios al requerirse cambiar la Constitución. La mayoría se consiguió sin problemas al ser apoyada la ley por el NSDAP, la derecha nacionalista del DNVP e incluso el centro católico, con la única oposición de los perseguidos partidos de izquierda. A partir de aquí, en parte debido

a las facilidades concedidas por la Constitución de Weimar, el asalto nazi al poder fue cuestión de poco tiempo.

Mediante la conocida como «revolución legal», concepto que pese a parecer una contradicción en los términos explica cómo sin salirse de la ley se acabó con todo un sistema político, Hitler llegó al verano de 1933 como *führer* (jefe) indiscutible de un Estado de partido único. Mediante sucesivas normas legales se terminó de articular el control total del Estado: autorizando al Gobierno a nombrar gobernadores especiales con poderes legislativos en las administraciones regionales, permitiendo el despido de judíos e izquierdistas de la administración estatal, dejando fuera de la ley a comunistas y socialistas, eliminando los sindicatos tradicionales al crearse el Frente Alemán del Trabajo (DAF) o, finalmente, declarando partido único al NSDAP.

También al igual que Mussolini dedicó Hitler sus esfuerzos a eliminar cualquier posible disidencia en el interior del partido, la cual, pese a su más que discutible voluntad y capacidad de acción opositora, podía ubicarse en el seno de los grupos de asalto (SA). Con casi tres millones de integrantes, constituían una amenaza para el ejército siendo además, con unos líderes radicalizados y en ocasiones opuestos a Hitler, la única organización capaz de hacer sombra a éste. El 30 de junio de 1934 Hitler, con el apoyo de las fuerzas armadas, acabó con los principales cabecillas de los SA y con varias figuras de la derecha alemana. Aunque las víctimas oficiales se fijaron en 77 el número de muertos se calcula que estuvo entre 150 y 200. La muerte del presidente Hindenburg, en agosto de 1934, terminó de culminar el asalto nazi al poder al asumir Hitler los cargos de presidente y canciller.

1.2.2.2. La concepción estatal del nacionalsocialismo

La principal característica organizativa del Estado nazi fue su estructura dual. Si en el fascismo italiano el partido estaba subordinado al Estado en el caso alemán se desarrolló, frente al sistema estatal convencional, una estructura partidista paralela que duplicó las funciones e instituciones del Estado. Ya en 1933, con ocasión del quinto congreso del partido, se planteó la cuestión resolviendo que al partido le correspondía seleccionar los cuadros de mando y llevar a cabo la instrucción política mientras que el Estado debía encargarse de la «administración, históricamente dada y desarrollada, de las organizaciones estatales en el marco de la ley y con ayuda de ella» (Bracher, 1995). Con un alto grado de improvisación, en realidad se conformó una compleja estructura administrativa en la que no estaban definidas las funciones más allá de la elástica fórmula dictada por el propio Hitler: «Lo que pueda solucionarse en el marco estatal, será solucionado estatalmente; lo que, por

su misma esencia, no pueda solucionar el Estado será resuelto por el movimiento». En realidad, como bien dice Bracher, esta proposición no es más que una forma de no decir nada. Lógicamente, un marco como éste sólo encuentra su explicación y posibilita su funcionamiento a través de la existencia de un poder absoluto por encima de las dos estructuras: el del propio Führer.

Existe unanimidad entre los estudiosos del Estado nazi, tal y como afirma Hannah Arendt, «acerca de la coexistencia (o el conflicto) de una autoridad dual, el partido y el Estado. Incluso un experto se volvería loco si tratara de desvelar las relaciones entre el partido y el Estado del III Reich» (Arendt, 1982). El partido, en su reproducción duplicada del aparato estatal, procedió a la creación de sus propias carteras de política exterior, económica, financiera, laboral, agraria y militar. Aunque esta organización se realizó antes del acceso al poder, de acuerdo con la idea de que las instituciones del Estado deberían surgir del partido, una vez conquistado el aparato estatal no se procedió a su disolución.

En ocasiones las interferencias fueron evidentes, como en el caso del ministerio de asuntos exteriores, con Neurath al frente del ministerio y Ribbentrop en el partido, y, especialmente, en las fuerzas armadas donde la Wehrmacht se encontró con la rivalidad de las SA, en un primer momento, y de las SS, organización político-militar del partido de carácter elitista, posteriormente. En este último caso la caótica complejidad administrativa del Estado nazi es manifiesta: junto a la Wehrmacht estatal (el ejército) coexistieron las SA y las SS del partido (organizaciones militares), dentro de estas últimas se creó un Servicio de Seguridad especial (SD) que venía a ser una policía política para el partido y en el seno del Estado se fundó una Policía Secreta del Estado (la Gestapo). Pues bien, a Heinrich Himmler, jefe de las SS, le fue concedido el mando de la Gestapo en 1934 y dos años después el de toda la policía alemana, contribuyendo a enmarañar el ya de por sí confuso sistema policial articulado por los nazis. Una muestra más, en definitiva, de la compleja estructura estatal surgida al compás de los acontecimientos.

En cuanto a la función estatal en la economía, el nacionalsocialismo careció en todo momento de un modelo definido de política económica. Partió, eso sí, de un rechazo a cualquier forma de colectivismo, reduciéndose su componente socialista a la mera utilización demagógica del término. Se preservó en líneas generales el sistema capitalista intentando subordinar la economía al interés nacional, de forma especial a partir de la implementación de las políticas de rearme.

Otro aspecto coincidente con el fascismo italiano, aunque con sus lógicas particularidades, fue la creación de un Estado que trascendiera lo político para proclamar una comunidad popular, una filosofía total e incluso una «religión política». El uso de la propaganda de masas, cuyo manejo por parte de Joseph Goebbels no

ha tenido igual, y la celebración de rituales de contenido litúrgico se utilizaron con idéntica intención en Italia y Alemania. La diferencia radicaría en el objetivo final de la dimensión espiritual del Estado: mientras que el fascismo italiano definió su proyecto «ético» el alemán tuvo su punto de mira en la construcción de un Estado racial en el que el pueblo ario se impusiera a los demás (Cuadro 3). La campaña de purificación racial, de persecución a los judíos y de eliminación de enfermos y minusválidos alcanzó cotas inimaginables incluso antes del comienzo de la segunda guerra mundial.

Cuadro 3. El Estado y la raza según Hitler

El principio esencial que debemos observar está en que el Estado no es un fin sino un medio. El Estado es el fundamento en que ha de apoyarse la más alta cultura humana, mas es incapaz de engendrar esta última. Para ello se requiere la presencia de una raza dotada de capacidad para la civilización. Podrá haber en el mundo cientos de estados modelos y, sin embargo, si el conservador de la cultura, el ario, se extinguiese, no podría subsistir cultura alguna cuyo nivel intelectual fuese comparable con el de las grandes naciones de hoy en día. (...) El Estado, como tal, no crea un nivel cultural definido; puede, sencillamente, limitarse a contener la raza que le decide. De aquí que la condición indispensable para engendrar una humanidad superior no sea el Estado sino la raza que posee las cualidades necesarias para ello. (...) Al hablar de la elevada misión del Estado, no debemos olvidar que esta elevada misión radica esencialmente en la nación y que el deber del Estado consiste sencillamente en hacer uso de su capacidad de organización con el fin de promover el libre progreso del país. Mas si preguntamos cómo debiera estar constituido el Estado que nosotros los alemanes necesitamos, habremos de aclarar ante todo qué clase de hombres se ha de proponer producir y cuál es el objeto destinado a servir. (...) El Estado nacional debe conceder a la raza el principal papel en la vida general de la nación, y debe velar porque ella se conserve pura. Debe aclarar que los niños constituyen el patrimonio más precioso de la nación. Debe procurar que sólo engendren hijos los individuos sanos, porque el hecho de que personas o enfermas o incapaces pongan hijos en el mundo es una desgracia, en tanto que el abstenerse de hacerlo es un acto altamente honroso. Por el contrario, la acción de privar al país de niños sanos ha de considerarse censurable. El Estado pondrá al servicio de estos hechos aceptados todos los conocimientos médicos modernos. Declarará impropio para la reproducción a todo aquel que se halle evidentemente enfermo o padezca de incapacidad hereditaria, respaldando su actitud con la acción.

Adolf Hitler, *Mi lucha*, Madrid, Antalbe, 1984 (ed. original de 1926), pp. 180-186.

1.2.3. Otros casos

La llegada del fascismo al poder en Italia y Alemania generó una ola de imitadores en la mayoría de los países europeos. Durante el período de entreguerras fueron numerosos los gobiernos parlamentarios que entraron en crisis siendo sustituidos por nuevos regímenes autoritarios. Los casos de España (1923), Polonia (1926), Grecia (1929), Yugoslavia (1933) o Rumanía (1938), entre otros, son ejem-

plos de aquel agitado momento caracterizado por la implantación de distintas dictaduras de derechas. De nuevo la crisis del Estado liberal, acuciado por la crisis económica y presionado por la acción de las masas, estuvo en el centro del amplio proceso de involución parlamentaria.

Los nuevos gobiernos autoritarios, sin embargo, no siempre respondieron a un esquema fascista imitador de los dos que habían tenido éxito sino que, la mayoría de las veces, quedaron en meras dictaduras derechistas que, eso sí, reproducían ciertos aspectos del fascismo triunfante. Igualmente surgieron en Europa numerosos pequeños grupos que se reclamaban fascistas y que pretendieron conseguir en sus respectivos países lo alcanzado por Hitler y Mussolini, aunque en la mayoría de los casos fracasaron por no encontrar un público receptor de sus mensajes. No obstante, en algunos casos, sí se pueden señalar distintos regímenes con características claramente fascistas así como grupos políticos fascistas que alcanzaron un relativo éxito.

A continuación, a pesar del amplio número de partidos fascistas que se desarrollaron en el período de entreguerras, de países en los que movimientos de este tipo jugaron un papel sustancial o de gobiernos susceptibles de ser clasificados como tales dadas sus características y estructura estatal, nos detendremos tan sólo en dos casos en concreto, el austriaco y el español. Ejemplos como el húngaro, en el que aparecen todas las gamas del fenómeno fascista, o el rumano, donde prosperó uno de los fenómenos fascistas más interesantes y complejos (la *Guardia de Hierro* de Corneliu Codreanu) son muestra del desarrollo de movimientos fascistas distintos entre sí pero con profundas similitudes. El sistema de la Eslovaquia protegida por Hitler tras la destrucción de Checoslovaquia en 1939, del régimen de la Cruz de la Flecha en Hungría durante los años 1944-45, del Estado *ustashi* en Croacia o del régimen de Vichy en la Francia ocupada son ejemplos de organizaciones estatales que copiaron, en una coyuntura bélica y como gobiernos títeres, la estructura básica de los Estados fascistas en cualquiera de sus modelos. En cualquier caso, tanto en su versión nacionalsocialista, preeminente en la Europa central y oriental, como en su tipo mussoliniano, con predominio en las formulaciones mediterráneas, el fascismo se extendió por Europa para desaparecer, una vez acabada la segunda guerra mundial, de forma tan rápida como apareció. Tan sólo en la España franquista o en el Portugal de Salazar pudieron sobrevivir ciertos rasgos aunque, eso sí, transformándose de tal forma que se hizo más que difícil, conforme avanzaba el tiempo, encontrar algunos de sus elementos definitorios.

1.2.3.1. El caso austriaco

Uno de los casos más destacados fue, sin duda por la influencia del nazismo alemán, el desarrollado en Austria. Desde comienzos de siglo se desarrollaron en

distintos territorios de lo que fue el imperio austriaco varios movimientos y asociaciones de corte nacionalsocialista. En 1918 se fundó el Partido Obrero Nacional Socialista Alemán (DNSAP) que anticipaba, con su parecido, el nombre del partido nazi alemán y que utilizó antes que éste símbolos como la bandera esvástica. En las elecciones municipales y regionales de 1932 llegaron a conseguir el 16,4% del voto, cifra similar al 18,3% alcanzado por los nazis alemanes en 1930. La mayor dificultad que tuvieron para llegar al poder fue la existencia de una derecha autoritaria que, bajo la dirección del social cristiano Engelbert Dollfuss, no tuvo inconveniente en transformar el sistema parlamentario en una dictadura al estilo de las que se desarrollaban en Europa, directamente inspirada en los gobiernos autoritarios de España (Primo de Rivera) y Polonia (Pilsudski). Esta acción, que tuvo lugar en 1933, después de una aguda crisis parlamentaria, condujo a la proscripción de los grupos nazis así como de todos los partidos de izquierda.

Inmediatamente tras la conquista del poder, el régimen se deslizó hacia un esquema estatal que imitaba al fascismo italiano y con el que tenía numerosos puntos en común: se creó un partido único (el Frente Patriótico), una milicia del partido, se dotó a la economía de una estructura corporativa, se organizó una policía de elite especial, se mantuvieron unas relaciones cordiales con la Iglesia Católica, etc. Las diferencias vinieron del rechazo al militarismo, de su falta de ideales revolucionarios y de la ausencia de una política exterior expansiva. La lucha entre el modelo nazi alemán, representado por el DNSAP, y el modelo italiano, cuyos líderes fueron el jefe del Gobierno Dollfuss, hasta su asesinato en 1935, y su sucesor Schuschnigg, se zanjó con la repentina invasión de Austria por parte de Hitler en 1938 y su incorporación al Tercer Reich. A partir de este momento los nacionalsocialistas austriacos, pese a conservar cierto grado de autonomía, se convirtieron en un brazo provincial del nazismo alemán (Payne, 1995).

1.2.3.2. El caso español

El caso español es particularmente interesante por las circunstancias que en él confluyen:

1. En primer lugar, el fascismo tuvo una tardía aparición en nuestro país ya que su principal partido, Falange Española, no se fundó hasta octubre de 1933, mientras que las JONS (Juntas de Ofensiva Nacional Sindicalista), pequeño grupo autodenominado nacionalsocialista, lo habían hecho dos años antes.

2. En segundo lugar, el acceso al poder de determinadas formas fascistas fue consecuencia de la *adopción* que realizó el nuevo sistema emergente de la

guerra civil española (1936-1939): los militares españoles, carentes de una base ideológica firme y deudores de los regímenes fascistas triunfantes en Europa, tomaron los símbolos, lemas, estética y principales ideas del fascismo español a la vez que pusieron en marcha un sistema político semejante al implantado por Mussolini en Italia.

3. Por último, el régimen franquista, totalmente identificado con los movimientos fascistas en un primer momento, fue el único que sobrevivió a la segunda guerra mundial, teniendo, de esta forma, un particular desarrollo que le permitió llegar hasta mediados de los años setenta, siendo imposible comparar su evolución con la de sistemas análogos.

En su análisis, por tanto, ha surgido, inevitablemente, la polémica. Para unos autores el fascismo en España se limita al papel jugado por Falange, no considerando al franquismo más que como un sistema autoritario semipluralista (Payne, 1985, 1997), mientras que otros incluyen a Falange entre los partidos fascistas a la vez que califican al franquismo de sistema fascista con, eso sí, una particular y longeva evolución (Preston, 1986).

En cuanto a la inclusión de Falange entre los movimientos fascistas del período de entreguerras no hay discusión alguna ya que sus características son semejantes a las de otros partidos europeos del momento. De hecho, tanto Falange Española como las JONS se denominaron fascistas y su estilo, organización, objetivos e ideario político coinciden con los que definen tipológicamente al fascismo (Cuadro 1). Mayor problema encontramos, sin embargo, a la hora de calificar como tal al sistema franquista. La doble acepción del término fascismo, a la que hacíamos referencia al principio, ha conducido, en ocasiones, a su utilización indiscriminada como adjetivo rechazable cuando de combatir al franquismo se trataba, pero también a su no utilización como categoría política cuando se pretendía exonerarlo del estigma negativo al que está asociado. En este último caso, la exclusión del régimen franquista de los estudios del fascismo sólo puede justificarse si se identifica éste con su manifestación más extrema, es decir, con el nazismo. Esta particular comparación, llevada a sus últimas consecuencias, llegaría a la conclusión de que la Italia de Mussolini no fue fascista, lo cual no deja de ser absurdo (Preston, 1986).

Tanto el fascismo italiano como el nazismo alemán fueron dos modelos distintos de lo que hemos dado en llamar Estados fascistas. Que la España de Franco tuviera una serie de características propias que la alejan de uno y de otro es algo incuestionable, pero también es evidente, si atendemos a las características del Estado franquista, que los elementos comunes son numerosos. Las coincidencias entre el Estado fascista italiano y el franquista afectan a cuestiones claves como la organización de la economía, la existencia de un partido único subordinado al

Estado, la permisión de un pluralismo limitado y controlado, el rechazo al liberalismo político, la persecución de los militantes y partidos de izquierda, etc. También coincidieron, especialmente en los primeros años del franquismo, todo el aparejo simbólico y la liturgia de las grandes concentraciones, brazos en alto, cánticos y ejercicios de idolatría al líder.

Ahora bien, las diferencias surgen al comprobar que los regímenes italiano y alemán eran civiles, mientras que el sistema franquista fue una dictadura militar que utilizó un discurso político concreto. Al igual que el resto de movimientos fascistas, la Falange hundía sus raíces en la derecha local más reaccionaria a la vez que incorporaba nuevos elementos revolucionarios. Como competencia afín se encontró con el otro apoyo ideológico que utilizaba el régimen: una mentalidad tradicionalista y reaccionaria promovida por la Iglesia Católica, el ejército y las capas agrarias y financieras dominantes. Mientras el fascismo se encontró en pleno auge en Europa el franquismo se apoyó indistintamente en el falangismo y en el catolicismo tradicional. Sin embargo, poco a poco, conforme el fascismo perdió fuerza, el discurso falangista fue relegado, imponiéndose un sistema conservador, oficialmente católico y corporativista. En 1937 se unificó al fascismo español en la Falange Española Tradicionalista; en 1943, tras la caída de Mussolini, comenzó la *desfascistización;* en 1945, con la derrota del fascismo en Europa, el partido único dejó de llamarse Falange para pasar a ser, hasta el final del régimen, el Movimiento Nacional. Como puede comprobarse, el debate sobre la naturaleza del franquismo está abierto y las interpretaciones en uno y otro sentido siguen ocupando el interés de historiadores y politólogos.

2. LOS ESTADOS SOCIALISTAS

La diferencia principal entre los Estados fascistas y los Estados socialistas desarrollados en Europa radica en que mientras que los primeros se propagaron estrictamente al hilo de los acontecimientos históricos (como respuesta a la creciente amenaza revolucionaria, a las consecuencias que tuvo la primera guerra mundial para algunos países o a la situación generalizada de crisis económica) los segundos, por su parte, lo hicieron conforme a un plan teórico, si bien no seguido al pie de la letra, que había comenzado a articularse unas décadas antes. Aun estando de acuerdo con François Furet en que «la única manera profunda de abordar el estudio de las dos ideologías y de los dos movimientos políticos inéditos que aparecieron a comienzos de nuestro siglo, el comunismo marxista-leninista y el fascismo, en su doble forma italiana y alemana, consiste en tomarlos *juntos*, como las dos caras de una aguda crisis de la democracia liberal, sobrevenida con la guerra

de 1914-18» (Furet y Nolte, 1999) es evidente que sus diferencias son mayores que sus puntos en común.

En primer lugar, en cuanto a las diferencias se refiere, el fascismo no pretendió modificar la estructura económica y social por otra radicalmente distinta, elemento central de la teoría política comunista. Además, el fascismo, posterior cronológicamente al comunismo soviético, tuvo tanto de respuesta a la crisis del liberalismo como de acto reflejo ante la amenaza de extensión del movimiento revolucionario por toda Europa. De esta forma, no es de extrañar que los grupos fascistas estuvieran enraizados en las respectivas tradiciones intelectuales más reaccionarias, cuya apelación última se apoyaba en un nacionalismo integrador, mientras que en el caso del comunismo las referencias eran comunes, realizadas desde planteamientos internacionalistas, y giraban en torno a conceptos elaborados, como la lucha de clases, o utópicos, como el fin de la opresión o la creación de un mundo nuevo. Siendo así, parece pertinente comenzar señalando los fundamentos básicos de la teoría marxista del Estado y su grado de vinculación con la práctica para, seguidamente, pasar a analizar sus principales casos históricos.

2.1. La teoría marxista y el Estado

Sin ánimo de profundizar en la complejidad del modelo marxista, al que ya nos referimos en el Tema 1, sí parece oportuno, cuando menos, destacar algunos de sus postulados básicos para entender qué pretendieron los sistemas surgidos de la aplicación de sus teorías y qué supusieron realmente. Marx y Engels, tras definir y analizar el sistema capitalista y desde la creencia en la existencia de leyes históricas objetivas, predijeron la llegada de una nueva sociedad, la comunista. La sociedad capitalista, apoyada en unas relaciones económicas radicalmente injustas en las que una clase privilegiada, la burguesía, oprime a la clase más débil, el proletariado, tenía sus días contados: la revolución acabaría con el yugo impuesto por una clase a otra. En este esquema el Estado, bajo el capitalismo, no es más que un instrumento al servicio de la lucha de clases, un mecanismo utilizado por la burguesía para reprimir a la clase obrera.

La concepción estatal del marxismo clásico hace del Estado capitalista un ente represivo al servicio de una clase cuyo objetivo consiste en asegurar el correcto funcionamiento de los engranajes del sistema. Resultado de ello, el proletariado sólo podía abandonar su condición de clase oprimida a través de una revolución violenta que tuviera como fin la conquista y destrucción del Estado burgués para sustituirlo por el Estado proletario, en un primer momento, y por la ausencia del propio Estado, después. Para alcanzar la libertad y superar la división en clases hay que recorrer tres estadios: la dictadura del proletariado, el socialismo y el comunis-

mo. La dictadura del proletariado se instaurará tras alcanzar el poder estatal, «despojando paulatinamente a la burguesía de todo el capital, de todos los instrumentos de producción, centralizándolos en manos del Estado, es decir, del proletariado organizado como clase gobernante» (Marx y Engels, 2002). Junto con el socialismo, se concibe como preparación para la última y definitiva fase en la historia de la humanidad: la sociedad comunista, en la que no habrá conflicto alguno y reinarán la libertad y la igualdad.

La disputa sobre la necesidad de abolir el Estado inmediatamente o después de una etapa de transición fijó el debate entre los anarquistas, partidarios de la primera posibilidad, y los marxistas, defensores de la dictadura del proletariado. Sin embargo, más allá de estas consideraciones ni Marx ni Engels realizaron teoría general del Estado alguna, no profundizando en su origen, composición ni concepto. En una de sus obras, el propio Marx había reconocido esta deficiencia y previsto realizar un análisis amplio y riguroso del Estado en un cuarto libro de *El capital*, trabajo que no completaría jamás.

Fue Lenin quien, consciente de la carencia fundamental y condicionado por sus necesidades revolucionarias, completó la teoría marxista del Estado. Más allá del esbozo de Marx y Engels, para Lenin el control del Estado es necesario. Necesario no sólo con la vista puesta en alcanzar el comunismo sino para, a corto plazo, acabar con el enemigo. En su libro *El Estado y la revolución*, acabado en agosto de 1917, sistematizó el anterior pensamiento marxista y sentó las bases de las primeras funciones del Estado tras la revolución, esto es, instrumento de represión, mantenimiento de la organización social, modificación de la estructura económica, social y política, y preparación del socialismo y del comunismo. El debate con los anarquistas quedaba aclarado: «no discrepamos en modo alguno de los anarquistas en cuanto a la abolición del Estado, como *meta*. Lo que afirmamos es que, para alcanzar esta meta, es necesario el empleo temporal de los instrumentos, de los medios, de los métodos del Poder estatal *contra* los explotadores, igual que para destruir las clases es necesaria la dictadura temporal de la clase oprimida».

La sustitución del Estado burgués por el Estado proletario tendría lugar a través de una revolución violenta. Sin embargo, «la supresión del Estado proletario, es decir, la supresión de todo Estado, sólo es posible por medio de un proceso de *extinción*» (Lenin, 2006). En un primer momento, toda vez que el Estado burgués era utilizado por la minoría (la burguesía) para controlar a la mayoría (el proletariado), Lenin suponía que muchas de las funciones estatales se simplificarían ya que es más sencillo el control de la minoría por parte de la mayoría. Las funciones de instituciones represivas como el ejército, la policía o la administración de justicia podrían ser asumidas por otras formas de organización alternativas como los soviets (consejos).

En cualquier caso puede señalarse que Lenin, pese a seguir considerando al Estado como una maquinaria al servicio de la clase dominante, admitirá que, en determinadas circunstancias, el Estado goza de cierta autonomía que puede hacerle desempeñar un papel de árbitro en el conflicto entre clases. Es el caso del Estado napoleónico o del gobierno de Kerensky en la Rusia de 1917: cuando coinciden una clase en decadencia y una clase en ascenso el Estado asegura el equilibrio entre ambas. Un breve resumen de la concepción estatal leninista queda reflejado en el CUADRO 4. Tan sólo anotar, finalmente, que la discusión sobre el Estado marxista y la dictadura del proletariado se produjo en un contexto de confrontación política e intelectual en el que participaron autores como Max Weber, Hans Kelsen y los teóricos austromarxistas, entre los que destacó Max Adler (Adler, 1982).

Cuadro 4. La desaparición del Estado según Lenin

Bajo el capitalismo tenemos un Estado en el sentido estricto de la palabra, una máquina especial para la represión de una clase por otra y, además, de la mayoría por la minoría. (...) Más adelante, durante la transición del capitalismo al comunismo, la represión es todavía necesaria, pero es ya la represión de una minoría de explotadores por la mayoría de los explotados. Es necesario todavía un aparato especial, una máquina especial para la represión: el Estado. Pero es ya un Estado de transición, no es ya un Estado en el sentido estricto de la palabra, pues la represión de una minoría de explotadores por la mayoría de los esclavos de ayer es algo relativamente fácil, sencillo y natural. (...) Como es natural, los explotadores no pueden reprimir al pueblo sin una máquina complicadísima que les permita cumplir este cometido, pero el pueblo puede reprimir a los explotadores con una máquina muy sencilla, casi sin máquina, sin aparato especial, con la simple *organización de las masas armadas* (como los Soviets de diputados, obreros y soldados). Por último, sólo el comunismo suprime absolutamente la necesidad del Estado, pues no hay nadie a quien reprimir, «nadie» en el sentido de clase, en el sentido de una lucha sistemática contra determinada parte de la población. No somos utopistas y no negamos lo más mínimo que es posible e inevitable que algunos individuos cometan excesos, como tampoco negamos la necesidad de reprimir tales excesos. Pero, en primer lugar, para ello hace falta una máquina especial, un aparato especial de represión; esto lo hará el propio pueblo armado, con la misma sencillez y facilidad con que un grupo cualquiera de personas civilizadas, incluso en la sociedad actual, separa a los que se están peleando o impide que se maltrate a una mujer. Y, en segundo lugar, sabemos que la causa social más profunda de los excesos, consistentes en la infracción de las reglas de convivencia, es la explotación de las masas, su penuria y su miseria. Al suprimirse esta causa fundamental, los excesos comenzarán inevitablemente a «extinguirse». No sabemos con qué rapidez y gradación, pero sabemos que se extinguirán. Y con ello se extinguirá también el Estado.

Vladimir I. Lenin, *El Estado y la revolución*, Madrid, Alianza Editorial, 2006 (ed. original 1917).

2.2. Casos históricos

Pocos meses después de elaborar sus teorías Lenin tuvo oportunidad de llevarlas a cabo al triunfar la Revolución Rusa en el mes de octubre de 1917. Las dificul-

tades de organización, puesta en marcha del nuevo sistema y, especialmente, la larga guerra civil ocuparon los primeros años del nuevo Estado revolucionario. La muerte de Lenin en 1924 dio paso a la lucha por la sucesión, en la que se enfrentaron dos concepciones distintas del modelo que debía seguir el Estado Soviético. Por un lado, Trotsky defendía la necesidad de que nuevos Estados abrazasen la causa socialista. Difícilmente podría sobrevivir un único Estado y menos preparar el camino para el comunismo, por lo que defendió la necesidad de la revolución permanente, es decir, de una revolución mundial que acabara totalmente con el capitalismo. Por su parte, Stalin defendió la construcción del socialismo en un solo país. Lo importante era que la Unión Soviética se hiciera fuerte para, de esta forma, facilitar su acceso al comunismo. La victoria de las tesis de Stalin condicionó la historia del comunismo hasta su desaparición como modelo estatal. No obstante, el hecho de que la Unión Soviética se encontrase entre los países vencedores tras la segunda guerra mundial permitió la expansión de los sistemas comunistas por Europa. Posteriormente, la competencia con la potencia norteamericana amplió la esfera de influencia soviética a buena parte del planeta. De esta forma, podemos distinguir tres momentos en el incremento del número de Estados socialistas: uno inicial que corresponde a su implantación original en Rusia, aquel que coincide con la extensión del comunismo por la Europa del Este tras 1945 y el resultante de la confrontación entre los bloques.

2.2.1. La Unión Soviética

La revolución de octubre de 1917 no sólo no encajó en el modelo de levantamiento proletario anticipado por Marx sino que tuvo un carácter específicamente ruso. La historia de Rusia en el siglo XIX nos descubre, tras la apariencia imponente del Imperio y de la monarquía zarista, un país atrasado, con unas estructuras políticas y estatales rígidas, de espaldas a los movimientos liberales que se consolidaban en el resto de Europa. Los zares, en su pretensión de conservar el sistema heredado, mantuvieron una política exterior que avivaba la ilusión de ser equiparables al resto de potencias europeas. En realidad, tras la fachada imperial no había más que un país agrícola en el que pervivía un atraso feudal y una pobreza extrema. La derrota zarista en la guerra de Crimea (1853-1856), contra Francia y Gran Bretaña, evaporó el espejismo y obligó a poner en marcha algunos cambios. Las reformas emprendidas decretaron la abolición de la servidumbre, lo que posibilitó la aparición de una mano de obra que tendría gran importancia en el desarrollo industrial posterior. Sin embargo, la apertura política, lejos de llevarse a cabo, se evitó por todos los medios, radicalizando más, si cabe, a los pequeños grupos de oposición revolucionaria, especialmente anarquistas y marxistas.

La industrialización comenzada en 1890, además de aprovechar la mano de obra existente, trajo consigo la aparición de una clase industrial que reivindicó las ideas liberales. De este modo, la revolución de 1905 enfrentó a la anticuada autocracia zarista (la vieja nobleza, el ejército y la Iglesia Ortodoxa) con los dos nuevos grupos formados en los últimos años, siendo, por tanto, un movimiento reivindicador impulsado por los valedores de las ideas liberales y, a la vez, una revuelta obrera y campesina. Una serie de concesiones liberales, como la creación de un Parlamento (la *Duma*), tranquilizaron a la nueva clase urbana; la formación del primer soviet de diputados de San Petersburgo relajó los ánimos en las clases más desfavorecidas. En febrero de 1917, en plena guerra mundial, la situación volvió a repetirse. En esta ocasión las protestas sólo se detuvieron con la abdicación del monarca. De nuevo el frente fue doble: un Gobierno provisional de corte liberal acabó con el poder de la autocracia y se reconstruyó el soviet de 1905. A partir de la revolución de febrero regresaron numerosos revolucionarios al país, entre ellos Lenin, quien dedicó sus esfuerzos a analizar la situación y preparar la definitiva revolución. En sus «tesis de abril» definió los acontecimientos de febrero como una revolución burguesa que daría paso a una revolución socialista, haciendo encajar lo ocurrido y sus deseos con la teoría marxista clásica. En agosto, tal y como hemos señalado, estudió y describió las características de la futura estructura estatal. El triunfo de la revolución de octubre, que culminó todo un período de entusiasmo transformador, de agitación social, de movimiento de masas, de creación continua de soviets locales, supuso la ruptura con el Gobierno liberal y el comienzo del Estado socialista.

En su primera intervención, tras el triunfo de la revolución, ante el soviet de Petrogrado (antigua San Petersburgo) Lenin antepuso como primera labor la construcción del Estado socialista proletario. Tras disolver la Asamblea Constituyente, convocada por el Gobierno provisional con anterioridad a la revolución de octubre, se aprobó la creación de la República Soviética Socialista Rusa y comenzó la elaboración de una Constitución que fue presentada en julio de 1918. Su principal tarea era la de establecer «la dictadura del proletariado urbano y rural y del campesinado pobre», justificada como un instrumento provisional para «establecer progresivamente el socialismo, en el que no habrá ni división de clases ni poder estatal».

La articulación de la dictadura del proletariado la realizarían los soviets. Ellos eran, siguiendo el modelo de la Comuna de París, «el elemento que permitiría construir un nuevo tipo de Estado, en el cual se realizara la identidad entre gobernantes y gobernados, desapareciendo las diferencias y la separación entre ambos que habían originado el burocratismo del Estado burgués» (De Esteban y Varela, 1978). La disputa sobre si debía predominar el poder de los soviets o el de los niveles superiores de la estructura soviética fue resuelta a favor de estos últimos a través del principio del «centralismo democrático»: la fuente del poder eran los soviets, mientras que su ejercicio correspondía al Congreso de los Soviets de Rusia y a su Comité Ejecutivo Central.

La necesidad de vencer en la guerra civil que siguió a la revolución tuvo un tremendo coste material, humano y político para los bolcheviques. Una vez finalizada la misma se procedió a organizar el sistema político más allá de los principios constitucionales que, en ocasiones, poco tenían que ver con la realidad. Un ejemplo claro es que la Constitución defendía el principio federal pero no establecía cuáles eran los territorios federados ya que el control de los bolcheviques sobre buena parte de Rusia era inexistente. En 1922 las repúblicas rusa, ucraniana, bielorrusa y transcaucásica firmaron la creación de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas y determinaron la elaboración de una nueva Constitución que sería finalmente aprobada en 1924.

Este nuevo texto definía mejor la nueva organización territorial que se caracterizaba por su complejo sistema de autonomías y por la desigualdad existente entre los distintos miembros que la integraban: repúblicas federadas, repúblicas autónomas y regiones autónomas. La organización estatal, pese a estas reformas, fue modificada apenas superficialmente al extender los órganos de la República Federada de Rusia al resto del Estado federal. Es más, pese a lo que pudiera parecer en realidad se avanzó hacia mayores cotas de centralismo político al crearse el Presidium del Comité Ejecutivo Central y destacar por encima del mismo su presidente, que en la práctica ejercía funciones de jefe de Estado. Tras la muerte de Lenin se enfrentaron, como hemos señalado, dos concepciones distintas del modelo de Estado. La victoria de Stalin supuso el exterminio de toda oposición a su figura, acabó con la presencia de formas de economía privada, puso en marcha los planes de planificación centralizada, agudizó el aislamiento internacional y fijó, como uno de los objetivos principales, el fortalecimiento del Estado.

La construcción del socialismo en un solo país y el refuerzo estatal quedaron reflejados en el texto constitucional de 1936. En él se recogieron los principios económicos y sociales del Estado socialista configurado por Stalin. Entre ellos destacan la propiedad socialista de los bienes de producción (estatal o de los *koljoses* —cooperativas—), la planificación estatal y el seguimiento del principio «de cada uno según su capacidad, a cada uno según su trabajo». Como novedad, la Constitución de 1936 incluía el reconocimiento efectivo del Partido Comunista como guía del Estado. La constitucionalización del sistema de partido único tan sólo venía a recoger legalmente la situación existente desde 1921, cuando fueron eliminadas el resto de organizaciones políticas. Mayores fueron las reformas institucionales que consistieron, principalmente, en la fusión del Congreso de los Soviets y del Comité Ejecutivo Central en un nuevo órgano: el Soviet Supremo de la URSS (De Esteban y Varela, 1978). Poco suponían, sin embargo, para un régimen personalista y sometido por el terror stalinista, sustentado en la idolatría y las continuas purgas indiscriminadas.

El período conocido como el *deshielo*, tras la muerte de Stalin, trajo consigo una tímida apertura y una pequeña liberalización del régimen a medio camino entre el reconocimiento de las atrocidades cometidas y la necesidad de articular cambios indispensables para la supervivencia del propio régimen. En el XX Congreso del PCUS, en 1956, Jruschov denunció el culto a la personalidad; en el XXII, en 1961, anunció el comienzo de una nueva etapa que incluía la transformación estatal, pasando del «Estado de la dictadura del proletariado» al «Estado de todo el pueblo». En realidad, el desajuste entre el sistema político y el texto constitucional hacían recomendable, por mera coherencia interna, una transformación profunda de la Carta Magna. En 1962 comenzó el trabajo para la elaboración de una nueva Constitución, proceso que se vio frenado tras la caída de Jruschov en 1964. La llegada de Brézsniev dio paso a un período caracterizado por el estancamiento económico, el atraso tecnológico, el crecimiento del gasto y de las dimensiones del sector militar, y por la intensificación de la presencia internacional (Taibo, 1993).

Hasta 1972 no se emprendió, de nuevo, el proyecto elaboración del nuevo texto constitucional. Además de su pertinencia, la elaboración de la nueva Constitución permitiría su utilización como propaganda internacional así como la inclusión de los derechos humanos suscritos por la URSS tras los acuerdos de Helsinki. Una de las mayores críticas que recibía la Unión Soviética, su falta de respeto a los derechos humanos, podía ser soslayada por la vía de su inclusión constitucional. La nueva Constitución, finalmente aprobada en 1977, no modificó sustancialmente la estructura estatal fijada por el anterior texto de 1936. Una vez más se hacía referencia al objetivo final del Estado soviético: su propia disolución. Paradójicamente, en cada uno de los cuatro textos constitucionales soviéticos la presencia estatal fue en aumento. Una novedad importante fue el reconocimiento de un hecho incontrovertible: el Partido Comunista, en el artículo sexto, era considerado como «la fuerza dirigente y orientadora de la sociedad soviética y el núcleo de su sistema político y de las organizaciones estatales y sociales». Algunos de sus principales artículos, que nos dan la medida del tipo de Estado que diseñaba, pueden verse en el Cuadro 5.

A pesar de las reformas, el sistema soviético comenzó a dar señales, en los años setenta inicialmente y en los ochenta con mayor fuerza, de lo que luego resultó ser una enfermedad incurable. En 1982 murió Brézsniev, siendo sustituido por Andrópov y, tras su fallecimiento en 1984, por Chernienko. Tras la muerte de éste, en 1985, fue elegido Gorbachov como secretario general del PCUS, en un momento en que la imparable crisis hacía evidente la necesidad de introducir cambios en el sistema. Fue el período conocido como *perestroika* (reestructuración), que trajo consigo grandes cambios al relajarse la política exterior, liberalizarse la economía y ganar en apertura la política informativa. Los siguientes años, hasta la desaparición de la URSS en 1991, conformaron una época de luchas internas de la élite soviética por salvaguardar su posición y por hacerse con el control de la situación.

La contienda se planteaba como la lucha descarnada entre dos grandes proyectos, uno que formalmente apostaba por la democracia y el capitalismo, representado por un Borís Yeltsin que pretendía la aceleración de las reformas, y otro de corte conservador dispuesto a todo con tal de preservar los privilegios alcanzados.

Las modificaciones del Estado se reflejaron en las continuas reformas constitucionales llevadas a cabo, entre las que destacaron la de diciembre de 1988, que instituyó un nuevo Congreso de Diputados Populares y dio paso a unas elecciones en condiciones semi-democráticas, y la de marzo de 1990, que creó la figura del Presidente de la Unión Soviética (siendo elegido Gorbachov primero y último) y suprimió el artículo sexto para acabar con el monopolio del PCUS sobre el sistema político. A partir de este momento, la inevitable y progresiva profundización en los cambios agrandó la distancia entre las posturas intensificando su radicalización a favor o en contra de las reformas. La oscilación de Gorbachov entre un grupo y otro, la presión nacionalista y el empeoramiento de la situación económica terminó concitando la oposición a su figura que tuvo su máxima expresión en el golpe de Estado de agosto de 1991, cuyo fracaso aceleró vertiginosamente los cambios haciendo inevitable la desaparición de la Unión Soviética.

Cuadro 5. La Constitución soviética de 1977

Artículo 1. La Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas es un Estado socialista de todo el pueblo que expresa la voluntad y los intereses de los obreros, de los campesinos y de los intelectuales, de los trabajadores de todas las naciones y etnias del país.
Artículo 3. La organización y actividad del Estado soviético se estructuran según el principio del centralismo democrático: electividad de todos los órganos de poder estatal de abajo arriba, deber de rendir cuenta al pueblo de su gestión y obligatoriedad de las decisiones de los órganos superiores para los inferiores. El centralismo democrático conjuga la dirección única con la iniciativa y la actividad creadora en la base, con la responsabilidad de cada organismo estatal y de cada funcionario por la misión encomendada.
Artículo 10. La base del sistema económico de la URSS es la propiedad socialista de los medios de producción en forma de propiedad del Estado (patrimonio de todo el pueblo) y propiedad de los koljoses y otras organizaciones cooperativas. Es también propiedad socialista el patrimonio de los sindicatos y otras organizaciones sociales necesario para el desempeño de sus tareas estatutarias. El Estado protege la propiedad socialista y crea premisas para multiplicarla. Nadie tiene derecho a utilizar la propiedad socialista para lucro personal y otros fines egoístas.
Artículo 11. La propiedad del Estado, patrimonio común de todo el pueblo soviético, es la forma fundamental de la propiedad socialista. Son propiedad exclusiva del Estado: la tierra, el subsuelo, las aguas y los bosques. Pertenecen al Estado los medios básicos de producción en la industria, la construcción y la agricultura, los medios de transporte y de comunicación, los bancos, los bienes de los establecimientos comerciales, de servicios públicos y otras empresas organizadas por el Estado, el fondo inmobiliario fundamental de las ciudades, así como otros bienes necesarios para cumplir las funciones del Estado.

2.2.2. Los sistemas del este de Europa y otros casos

La expansión de los Estados socialistas por todo el planeta tuvo, tal y como hemos destacado, tres grandes momentos. Un primero coincidente con la instauración y consolidación del Estado soviético. Un segundo, entre los años 1945 y 1948, en el que numerosos países del este de Europa, aquellos en los que tras la segunda guerra mundial estaba presente el Ejército Rojo, constituyeron gobiernos dominados por los comunistas. Y un tercero, finalmente, que coincidiría con la ampliación a distintas zonas de África, Asia y América Latina en las que, con apoyo soviético en la mayoría de los casos, tuvieron lugar determinados procesos revolucionarios.

La constitución del bloque soviético en la Europa del Este fue un proceso en cadena que tuvo lugar en la zona de protección ganada por los rusos al Tercer Reich. En 1943, todavía en plena guerra, el Gobierno checoslovaco en el exilio firmó un tratado de amistad con la Unión Soviética. Posteriormente, en los primeros años tras el fin del conflicto harían lo propio el resto de países conformando toda una red de relaciones económicas y diplomáticas que serían el primer paso para la consecución del poder por parte de los comunistas. Pese a la aparente homogeneidad del grupo habría que distinguir entre aquellos países que habían formado parte del grupo de vencedores, como Polonia, Yugoslavia y Checoslovaquia, y aquellos otros que habían sido aliados de Alemania, como Rumanía, Hungría y Bulgaria.

En cualquier caso, la división del mapa de Europa en áreas de influencia tras los acuerdos de Yalta (1945) tuvo como consecuencia la aceleración de la llegada de los partidos comunistas al poder, bien a través de elecciones libres, bien a través de métodos más oscuros. En Polonia, por ejemplo, el Frente Democrático, integrado por comunistas y socialistas, obtuvo el 88% de los escaños, mientras que en Checoslovaquia el partido comunista consiguió el 38% de los votos; por el contrario, en Rumanía las elecciones fueron fraudulentas y en Bulgaria se presentó una única lista (González, 1996). Una vez en el poder, los nuevos Estados socialistas reprodujeron en su interior el referente soviético conformando sistemas políticos de corte estalinista. A partir de ese momento, con pequeñas excepciones, la tónica dominante fue marcada por el curso de los acontecimientos en la URSS: del estalinismo se pasó al deshielo y de éste al estancamiento para llegar, por último, a la liberalización con la *perestroika*. Los nuevos Estados reflejaron en sus textos constitucionales las características del sistema soviético sin escapar, en ningún momento, de su control absoluto, incluso en los períodos de mayor relajación aparente. Las crisis e intervenciones soviéticas en Hungría (1956) y Checoslovaquia (1968) dejaban claro que la autonomía estatal de estos países quedaba condicionada por la presencia del Ejército Rojo en sus respectivos territorios. Sólo la disolución del poder soviético permitió la desaparición del bloque del Este al librarse estos países de sus ataduras.

Por lo que respecta al resto de casos, éstos tuvieron ocasión inscritos en un marco internacional de competencia entre las dos grandes potencias, los Estados Unidos y la URSS, conocido como «guerra fría». En un contexto de descolonización de las antiguas colonias europeas, se produjo una lucha por conseguir atraer a los nuevos Estados hacia uno de los dos grandes modelos, como ocurrió en Vietnam o Corea. En otros casos la lucha dentro de los Estados por el control del poder dio pie al apoyo de cada una de las potencias a los distintos grupos en lucha. De esta forma, numerosos movimientos revolucionarios contaron con el apoyo soviético (o chino, en ocasiones). Es el caso de algunas antiguas colonias africanas, asiáticas y latinoamericanas que alcanzaron el control estatal logrando, en ocasiones, trascender más allá de la desaparición de la propia Unión Soviética. Es el ejemplo de Cuba o de Corea del Norte. El caso chino, por sus particulares características y evolución, tiene connotaciones diferentes, aunque las características de su modelo de Estado socialista lo hicieron semejante en lo esencial al Estado soviético.

3. CONCEPTOS E IDEAS CLAVE

— Fascismo

— Nacionalsocialismo

— Estructura dual del Estado nazi

— Estados fascistas

— Teoría leninista del Estado

— Socialismo

— Comunismo

— Dictadura del proletariado

— Estados socialistas

4. LECTURAS RECOMENDADAS

Bobbio, Norberto (2006), *Ensayos sobre el fascismo*, Buenos Aires, Prometeo.

Conjunto de ensayos sobre el fascismo italiano escritos por Norberto Bobbio (1909-2004) contra los intentos de revalorizar el régimen fascista. El autor analiza el ascenso del fascismo, sus elementos definitorios, su caída y su particular

cultura política. Distingue entre dos momentos que coinciden con el primer y segundo decenios de Mussolini en el poder, y también entre tres tipos de fascismo (conservador, extremista, mediador). Bobbio, que vivió la etapa fascista, insiste en su carácter antiliberal, el cual impidió la consolidación de una democracia liberal en Italia.

Bracher, Kart Dietrich (1995), *La dictadura alemana. Génesis, estructura y consecuencias del nacionalsocialismo* (2 vol.), Madrid, Alianza.

Este libro clásico es posiblemente el que ofrece una explicación más completa sobre el proceso de conquista del poder por parte de Hitler y el Partido Nacional Socialista, así como de la construcción del modelo de Estado nazi y de los debates en torno a los orígenes y naturaleza del nazismo. Cabe destacar el preciso uso de los conceptos politológicos tanto para explicar qué fue el nazismo como para adentrarse en las posteriores consecuencias derivadas de su desaparición en Alemania.

Burleigh, Michael (2002), *El tercer Reich*, Madrid, Taurus.

El autor ofrece una visión completa de lo que supuso el Tercer Reich desde sus orígenes hasta su desaparición. Se detiene en el proceso de eliminación de todo rastro de Estado de Derecho en Alemania para ser sustituido por la aplicación del terror y la construcción de un Estado totalitario, analiza el proceso de formación de las instituciones del nazismo y, especialmente, hace hincapié en la condición de «religión política» de la ideología nacionalsocialista.

Sternhell, Zeev, Mario Sznajder y Maia Asheri (1994), *El nacimiento de la ideología fascista*, Madrid, Siglo XXI.

Esta obra, inserta en el debate sobre los orígenes, características y componentes de la ideología fascista y de su formalización histórica, analiza el fascismo como un fenómeno político y cultural que posee total autonomía intelectual. Parte de la distinción entre los modelos fascista y nacionalsocialista y destaca como uno de los elementos constitutivos del fascismo al nacionalismo tribal basado en la pertenencia al grupo. Señalan sus autores que la idea de Estado fue la última en tomar forma para el fascismo, cuya ideología estaba completamente elaborada antes de acceder al poder. La acción política de Mussolini, sin embargo, modificaría la concepción estatal pasando de su inicial pretensión de reducirlo a su expresión jurídica y política a articular un modelo que los autores definen como totalitario.

Tema VI

EL ESTADO DE BIENESTAR

M.ª Josefa Rubio Lara

ESQUEMA

1. Concepto.
2. Antecedentes.
3. El Estado de bienestar en el período de entreguerras.
4. La consolidación y expansión del Estado de bienestar.
   - 4.1. Crecimiento económico y bienestar. la teoría keynesiana.
   - 4.2. Justificación social. El informe Beveridge.
   - 4.3. Los sistemas de protección social. Los modelos de Estado de bienestar.
5. Factores de desarrollo.
6. Las revisiones del Estado de bienestar.
   - 6.1. Cambios económicos, sociales e ideológicos.
   - 6.2. Las propuestas de reformas.
   - 6.3. Las tendencias de las políticas gubernamentales.
7. Conceptos e ideas clave.
8. Lecturas recomendadas.

OBJETIVOS

Los principios del orden liberal fueron revisados parcialmente por el Estado de bienestar. El objetivo de este tema es estudiar sus fundamentos, el proceso que condujo a su expansión, así como los heterogéneos factores que contribuyeron a crear esta fórmula de compromiso que aspiraba a armonizar el bienestar social con el crecimiento económico. El Estado de bienestar es un elemento estructural de las sociedades occidentales, pero no se ha configurado de forma homogénea en los distintos países, de ahí que se distingan diferentes modelos. Las nuevas circunstancias económicas, sociales e ideológicas surgidas desde mediados de los años setenta pusieron en cuestión su viabilidad. En la última parte se expondrán y analizarán las reformas que se emprendieron a partir de esos años.

1. CONCEPTO

El Estado de bienestar no supone la ruptura del Estado liberal, sino un intento de dar respuesta a las tensiones sociales y a los problemas económicos generados por ese orden político. Mientras que el Estado liberal se configuró como un Estado garante de la seguridad física de las personas y de los bienes así como de la seguridad jurídica de las relaciones sociales, el Estado de bienestar, al ser el representante de la colectividad, compromete a la sociedad en su conjunto para proteger la seguridad económica de los ciudadanos frente a los riesgos de la existencia. Por lo tanto, este modelo estatal revisa los objetivos liberales. Su finalidad no se limita a la seguridad jurídica, se extiende a las de naturaleza económica. En parte, se apoya en una concepción distinta del Estado.

El Estado de bienestar ha sido designado con otros términos: Estado social, Estado providencia, Estado protector. Todas estas denominaciones aluden al mismo modelo de Estado, si bien se generalizó la primera, que fue adoptada en el ambito anglosajón.

El Estado de bienestar es un modelo que se responsabiliza de la seguridad material de los ciudadanos ante los riesgos del mercado, ello implica:

a) Proporcionar servicios básicos, sobre todo, en materia de educación, sanidad y vivienda..

b) Proteger la renta, a través de prestaciones sociales en efectivo, en situaciones de enfermedad, jubilación, desempleo, viudedad u orfandad.

c) Garantizar un mínimo de subsistencia mediante las prestaciones asistenciales.

La «ciudadanía social» es una idea central de este modelo. Según este concepto, la ciudadanía ya no sólo se entiende desde los presupuestos de los derechos civiles y de los derechos políticos sino que, además, incluye la categoría de los «derechos sociales y económicos» para todos los ciudadanos. Sus herramientas características son la intervención en la económica con la pretensión de lograr el pleno empleo y el desarrollo de las políticas sociales.

De acuerdo con el concepto expuesto, el objetivo central del Estado de bienestar es la seguridad económica articulada, como se ha dicho, mediante las prestaciones en especie, los seguros contra los riesgos y la garantía de las rentas mínimas. A este objetivo se añade la reducción de la desigualdad económica o la redistribución de la renta, instrumentada por medio del sistema impositivo y de los gastos sociales. Sin embargo, son amplios los desacuerdos respecto al logro de esta segunda finalidad.

Hay que tener en cuenta que la modificación drástica de la redistribución de la renta no figura en los fundamentos del Estado de bienestar. En todo caso, su aspiración se dirige a contrarrestar las consecuencias de la pobreza. Entre las posturas extremas en torno a la cuestión que dan respuesta afirmativa o negativa, se mantienen otras que introducen distintos matices: para unos, el efecto redistributivo es escaso. Según Wilensky, el resultado neto del Estado de bienestar es igualitario. Aunque la financiación sea regresiva, tomados en conjunto los impuestos y los beneficios sociales, se obtiene una elevada repercusión en la distribución de los ingresos. En opinión de este autor, los gastos sociales no han originado una distribución vertical desde las rentas del capital hacia las rentas del trabajo, pero sí una de carácter horizontal dentro de la clase trabajadora (Wilensky, 1975: 88). Por su parte, Le Grand sostiene que el Estado de bienestar británico favoreció, tanto o más a las clases medias que a los grupos necesitados, aunque los gastos en vivienda y en desempleo han beneficiado a estos últimos (Le Grand, 1989).

Sin duda su articulación descansa en los valores del Estado liberal. Pero a su vez, como ya se ha señalado, sus objetivos introducen modificaciones. La legitimidad del primer modelo, a diferencia de los fundamentos en los que descansa el Estado de Derecho, no se basa ya en los límites impuestos a la actividad estatal, sino en sus funciones de bienestar. Ello explica que los principios «social» y de «Derecho» se recogiesen dentro de una misma fórmula en los ordenamientos constitucionales. Por ejemplo, la Constitución española de 1978 establece que «España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho» (art. 1.1). Sin embargo, la armonización del Estado de Derecho con el Estado social dió lugar a polémicas.

Parece oportuno detenerse brevemente en esta controversia por la transcendencia teórica que posee y porque, en cierta forma, reverdeció al plantearse la crisis del Estado de bienestar en los años setenta del siglo XX. Fosthoff, uno de los autores exponentes de ella, planteó que los conceptos de Estado de Derecho y Estado social entran en antinomia por su diferente fundamento y objetivo. Por lo que hace a la primera categoría, en sus orígenes era un modelo estatal basado en la autonomía de la sociedad, que se garantiza a través de los derechos fundamentales concebidos como limitaciones del poder estatal. Su objetivo es proteger la libertad individual. Según Forsthoff el Estado de Derecho supone una constitución de garantías « ...y puesto que sólo se puede garantizar lo que ya existe y no un mero plan o programa, dicha constitución se vincula en gran medida al *statu quo* social». De

forma inversa, el Estado social se dirige a garantizar la subsistencia de los ciudadanos, se trata de un Estado que ayuda, reparte y distribuye, no se limita a sí mismo dejando al individuo en la situación social que tiene (Forsthoff, 1986: 85). De ahí se deduce la relación de antinomia entre ambos conceptos.

La contradicción deriva no sólo de los diferentes fundamentos sino también de la distinta forma en que se proyectan uno y otro. Mientras que los derechos liberales se hacen efectivos directamente a partir de lo establecido en la constitución, de las normas que regulan los derechos económicos y sociales no se desprende un contenido de inmediata aplicación. Este argumento es difícil de superar, pues los ordenamientos constitucionales no extienden todas las garantía de las libertades clásicas a los derechos económicos y sociales. En conclusión, según Forsthoff, la fórmula «Estado social de derecho» no es un principio estructural del que puedan deducirse pretensiones jurídicas individuales. Las funciones sociales son tareas que corresponden básicamente a la Administración y se convierten en meros objetivos programáticos.

No obstante, cabe objetar que las circunstancias históricas a veces imponen una revisión de ciertos principios para posibilitar su propia supervivencia. Incluso, los elementos característicos del Estado de Derecho, como el concepto de ley —singularizada por las notas de generalidad y abstracción—, han modificado su contenido desde el siglo XVIII. Por ejemplo, la crisis de dicho concepto dio lugar a otros nuevos como el de ley medida. En este sentido, Heller propuso que el Estado de Derecho, fuese complementado con el término de Estado social, fundamentalmente, para proteger al primero y evitar las disfunciones que surgieron en los años de entreguerra (Heller, 1998). Pero no pueden soslayarse las dificultades que ocasiona la armonización de la igualdad y libertad, que son los dos valores en conflicto que subyacen en esta polémica. Como dice Forsthoff resulta problemático propugnar que el Estado garantice el sistema distributivo existente y al mismo tiempo se le exija que distribuya los bienes sociales.

> "Si yo... reduzco o pierdo mi libertad con el fin de aminorar la vergüenza de tal desigualdad, y con ello no aumento materialmente la libertad de otros, se produce de manera absoluta una pérdida de libertad. Puede que esta se compense con que se gane justicia, felicidad o paz, pero esa pérdida queda, y es una confusión de valores decir que, aunque vaya por la borda mi libertad individual 'liberal', aumenta otra clase de libertad: la libertad social o económica. Sin embargo, sigue siendo verdad que a veces hay que reducir la libertad de algunos para asegurar la libertad de otros. ¿ En base a qué principios debe hacerse esto? Si la libertad es un valor sagrado e intocable, no puede haber tal principio. Una u otra de estas normas —o principios— conflictivas entre sí tiene que ceder, por lo menos en la práctica; no siempre por razones que puedan manifestarse claramente o generalizarse en normas o máximas universales. Sin embargo, hay que encontrar un compromiso práctico".

I. Berlin (1988), *Cuatro ensayos sobre la libertad*, Madrid, Alianza, p. 195.

El Estado de bienestar se plasma en la realidad política de forma paulatina, su configuración es fruto de un proceso político que se inicia a finales del siglo XIX. Los estudios distinguen distintos períodos, aunque su delimitación puede se objeto de discusión. Por ejemplo, Heclo diferencia entre la fase de experimentación, que se desarrolla desde 1870 hasta los años veinte del siglo XX, la de consolidación, comprendida entre 1930 y 1940 y, por último, la de expansión que se produce desde 1940 hasta 1960 (Heclo, 1983). En líneas generales, la legislación social, aprobada desde finales del siglo XIX hasta los primeros años del siglo XX, supuso un cambio en relación con los parámetros de la época liberal. Con posterioridad, en la época de entreguerras, se establecieron de forma clara los cimientos del Estado de bienestar que terminará consolidándose tras la Segunda Guerra Mundial.

2. ANTECEDENTES

A mediados del siglo XIX comenzó a abrirse paso una reflexión crítica debido a las desigualdades emanadas del orden liberal . La idea de que la libertad no es más que una ficción cuando se carece de los medios materiales adecuados, provocó la movilización de diferentes grupos sociales. Sin embargo, la articulación práctica de los programas de reforma social tuvieron repercusiones escasas en las pocas ocasiones en las que se intentaron aplicar.

Los efectos sociales originados por la industrialización sirvieron de fermento para revisar los principios liberales. La crítica provino incluso de las propias filas liberales al preconizar correcciones al «*laissez faire*». Si Bentham había defendido que la mayor libertad se corresponde con la mínima reglamentación, posteriormente, Stuart Mill acepta la necesidad de una legislación social. Con todo, la crítica más contundente al liberalismo económico en el siglo XIX fue la realizada por las corrientes socialistas. La fractura que el socialismo supone para liberalismo posee diferentes grados, ya que mientras en unas proposiciones teóricas la ruptura es radical (caso de Blanqui o de Marx), en otras posee un carácter parcial (un claro exponente de esta tendencia son las aportaciones de Louis Blanc).

Para los más radicales, la igualdad no depende de la forma cómo se organice la distribución de la riqueza, sino que se hace imprescindible modificar el sistema productivo. Algunos teóricos, incluso, defienden que los cambios sólo se podían propiciar a través de la toma del poder por la vía revolucionaria. Por el contrario, otros sostienen que el modo de producción capitalista era susceptible de transformaciones desde el respeto de sus principios básicos. Según estas premisas se considera que es factible la corrección de las desigualdades mediante la intervención del Estado en la economía, la cual puede coordinarse con la iniciativa privada.

Asimismo, se defiende que la reforma social debe implantarse de forma pacífica. Este marco teórico fundamenta que la transformación del orden liberal tiene que orientarse a la búsqueda del compromiso entre la igualdad y la libertad, compromiso que está en la base del Estado de bienestar.

La obra de Marx representó la principal fuente de referencia para la corriente socialista entre 1870 y 1914. Para el autor del *Capital*, la solución al orden liberal no había que buscarla en una nueva forma de distribución de la riqueza, como habían reivindicado las corrientes igualitarias y continuaban haciéndolo los socialistas reformistas. Frente a los que propugnan la igualdad de los salarios como objetivo de la revolución social, Marx mantiene en los *Manuscritos* que desde el punto de vista del trabajo enajenado, la subida de los salarios no sería más que una mejor remuneración de los esclavos. La situación de servidumbre del trabajador se desprende de su relación con el modo de producción, por lo tanto, la solución no consiste en modificarla sino en la transformación del sistema económico (Marx, 1975: 53). En la polémica con Lassalle, Marx sostiene que el modo de producción capitalista no posibilita una forma de reparto equitativo de la riqueza. Es equivocado tomar, por tanto, como esencial la distribución, ya que es consecuencia del sistema de producción. Una y otra son aspectos interdependientes. En el primer marxismo hay un rechazo de la política reformista (Marx y Engels, 1971:25). La superación del orden liberal, en plena coherencia con el «principio materialista», debe realizarse a través de una revolución social y política dirigida contra la clase dominante que afecte al modo de producción capitalista.

Frente a estas propuesta radicales, las propuestas reformistas consideran que el capitalismo puede transformarse y lograr mayores cuotas de equidad. Para ello se entendía que la intervención estatal era imprescindible. Éste fue el sentido de las propuestas de Sismondi o de Louis Blanc. Las aportaciones de este último, a quien se le ha considerado como uno de los representantes del reformismo social moderado, se orientan hacia una ruptura parcial del orden liberal. En su opinión, la reforma social debía emprenderse no sólo por razones de justicia, sino porque además beneficiaban a la burguesía ya que la concurrencia ilimitada conducía al monopolio en perjuicio de la pequeña y mediana industria y del comercio. Según Blanc, el mercado no puede corregir los desequilibrios sociales y económicos, y por lo tanto es necesario recurrir a la regulación del Estado. No obstante, la intervención estatal debe ser compatible con la iniciativa privada. De hecho, no es partidario, salvo excepciones, de los monopolios estatales. La intervención propugnada por Blanc se articula, entre otras medidas, a través de la creación de un «Ministerio del Progreso», siendo una de sus funciones la transformación del Banco de Francia en un Banco Estatal que proporcionaría a los trabajadores los instrumentos necesarios mediante la nacionalización del crédito, tema recurrente en muchos socialistas franceses como Proudhon. Con todo, el elemento clave de sus propuestas es

el establecimiento de los talleres nacionales en el ámbito de la industria y de la agricultura, cuyos beneficios se destinarían, en parte, a sufragar el cuidado de enfermedades y el mantenimiento de los ancianos. El terreno y los utensilios de los talleres agrícolas debía proporcionarlos el Estado y su coste sería reembolsado por los asociados a medida que consiguiesen beneficios (Blanc, 1850:24,26). Por último, el carácter reformista de sus propuestas también se manifiesta en la defensa que realiza de la democracia como vía de transformación social.

El programa de reforma que se venía forjando en el plano ideológico prendió en algunas experiencias históricas de la segunda mitad del siglo XIX. Así, la Revolución de 1848 en Francia posee una clara dimensión social manifestada en las reivindicaciones formuladas. Entre otras: la mejora de las condiciones de vida, el derecho al trabajo o una nueva organización del mismo. No en balde la historiografía la ha calificado como una Revolución social, puesto que no sólo se demandaba la libertad política. Los programas de la época se inspiraron en la idea de justicia social, como se refleja en el periódico *La Reforma* al señalar que «Donde no existe la igualdad, la libertad es una mentira». No obstante, en el plano de las realizaciones el gobierno de la II República (1848-1950) sólo afrontó parcialmente las propuestas, en buena parte inspiradas por Blanc. De hecho, la creación de un «Ministerio del Trabajo y del Progreso» fue rechazada y, en su lugar, se formó una Comisión de los trabajadores presidida por Blanc. Su puesta en marcha representaba una novedad al establecer una instancia en la que participaran los trabajadores, además constituía un importante cambio si se tiene en cuenta la nula representación de éstos en las instituciones de la época. Pero, según Blanc, la labor de la Comisión fue escasa, se limitó a desempeñar funciones consultivas. Asimismo, se reguló la instauración de los talleres nacionales, pero, también en este caso, su organización y objetivo se distanciaron del modelo defendido por Blanc. Por último, los intensos debates suscitados entorno al derecho al trabajo no lograron un reconocimiento explícito en el texto constitucional (Blanc, 1850). En resumen, la Revolución francesa de 1848 supuso la formulación y el intento de llevar a la práctica un conjunto de reformas que no se consolidó hasta muchos años después pero que abrirían el camino del Estado de bienestar.

Un antecedente nítido se localiza en las leyes sociales que se promulgan en Alemania entre 1883 y 1889. Mientras que las medidas de política social impulsadas o aprobadas en Francia en 1848 tuvieron su origen en un ambiente revolucionario, en las postrimerías del siglo XIX el sistema político alemán aún no poseía un carácter parlamentario. Como sostiene Hermet, la política del canciller Bismark tenía un carácter liberal-autoritario, cuyo primer concepto se reserva para calificar la organización territorial del Estado (Hermet, 1983: 86 y ss.). No deja de ser significativo que en aquella época en Alemania las leyes reguladoras de los seguros sociales coincidiesen con la aprobación de la «Ley contra las tendencias de la socialdemo-

cracia peligrosas para la comunidad», que disponía la disolución de las asociaciones socialistas y la confiscación de sus fondos. Las causas que impulsaron la incipiente legislación social alemana son heterogéneas, pero debe destacarse que, en gran parte, surgieron por la presión de la clase obrera: la legislación social fue impulsada por Bismarck como un medio de eliminar la influencia de la socialdemocracia. En este sentido señala Ramos Oliveira que el propósito del canciller era que «el poder político suplantara a los socialistas con una política social, que según esperaba, les restaría popularidad y adeptos». La idea se manifiesta clara en la declaración de Bismarck ante el Reichtag en 1884 al sostener que «Si no hubiera un partido socialista ni muchas gentes asustadas por ese partido, no existirían los pocos avances que hemos realizado en el dominio de las reformas sociales».

Las leyes a las que nos referimos y que configuran un sistema de seguros sin precedentes en Europa son las siguientes: a) La ley de 15 de junio de 1883 por la que se establecia el seguro obligatorio de enfermedad para los obreros de la industria, cuya renta no sobrepasase una determinada cuantía; el seguro era financiado por los obreros y los empresarios. b) La ley de 1884 sobre accidentes de trabajo, cubría la invalidez permanente provocada por esta causa e imponía a los empresarios la obligación de cotizar a las Cajas para satisfacer el coste total de este seguro. c) Por último, la ley de 1889 instituyó un primer sistema obligatorio de jubilación cuyos fondos provenían de las cotizaciones pagadas a partes iguales por empresarios y obreros, además de las subvenciones estatales. La pensión se concedía a los setenta años y de ella sólo se beneficiaban los trabajadores cuyo salario no superasen una renta determinada.

Con estas tres leyes y frente al mutualismo inglés, se impuso, por primera vez en Alemania, un sistema de protección obligatoria, complementada además con otras normas que establecían: la jornada laboral máxima de 11 y 10 horas para las mujeres y los niños respectivamente, así como la prohibición del trabajo nocturno para ambos grupos y el descanso dominical obligatorio. En resumen, la legislación elaborada en la época bismarckiana supuso la regulación de los principales seguros sociales, a excepción del desempleo, que no se implantaría hasta que transcurriesen algunos decenios. Este sistema de seguros representó un avance, aunque ha sido objeto de críticas por las limitadas prestaciones que proporcionaba.

Como sostiene Flora y Alber, si se tiene en cuenta la legislación social que se aprueba en diferentes países europeos, el despegue del Welfare State se sitúa en el período comprendido entre 1870, aproximadamente, y 1915. En efecto, en estos años se institucionalizan los seguros de accidente de trabajo, enfermedad y vejez, bien de carácter obligatorio o voluntario (Flora, 1983). Estos seguros suponen un cambio importante en la concepción de la asistencia social hasta entonces imperante. Desde la perspectiva liberal, la previsión contra los riesgos de la pér-

dida de renta correspondía al individuo y si éste caía en una situación de indigencia, era culpa suya y se debía a su falta de precaución. Es cierto que el Estado y las comunidades religiosas, sobre todo, proporcionaban una asistencia social a los menesterosos, pero, según los parámetros liberales, la beneficencia poseía un contenido moralizante. Debía limitarse a desarrollar sentimientos de prevención en el pobre, la asistencia tenía un sentido punitivo y caritativo ya que se trataba de socorrer a quienes habían caído en la miseria. Por el contrario, desde finales del siglo XIX, se tendió a considerar que de la indigencia también era responsable la sociedad y que frente a ella la defensa individual era insuficiente. Así las cosas, se empezó a entender que la seguridad contra los riesgos es una obligación colectiva, por lo tanto no debe fluir de lo privado sino que es una responsabilidad del Estado. Con todo, los seguros sociales hasta la primera guerra mundial se encontraban escasamente desarrollados porque: 1º poseían un carácter voluntario, en pocos países eran obligatorios. 2º sólo se beneficiaban de ellos los trabajadores de las empresas que no superasen un cierto nivel de renta, por ello la población activa con derecho a prestaciones era muy reducida. En definitiva, los seguros existentes hasta 1915 tenían un carácter experimental. Como sostiene Heclo «los resultados de esta época son experimentos en política social pero no el *Welfare State*. Las políticas sociales se veían como excepciones a las rígidas leyes de la política económica, muy pocos sostenían que la intervención estatal fuese económicamente conveniente» (Heclo, 1983).

3. EL ESTADO DE BIENESTAR EN EL PERIODO DE ENTREGUERRAS

Las circunstancias sociales, políticas y económicas del período de entreguerras contribuyeron a que los programas de reforma social alcanzasen una concreción mayor. Ciertas experiencias históricas como la República de Weimar, la política sueca de los años treinta, el *New Deal* norteamericano y la política de los Frentes Populares suelen citarse entre los ejemplos más conocidos del comienzo del Estado de bienestar.

Los acontecimientos revolucionarios desencadenados en Alemania desde 1918, condujeron al establecimiento de un régimen nuevo, en ciertos aspectos, por su dimensión social. El texto constitucional de la República de Weimar marca un giro en la historia del constitucionalismo liberal debido a sus contenidos económicos y sociales. Desde el punto de vista económico contiene lo que con posterioridad se denominaría «constitución económica»; la dimensión social se concreta en el reconocimiento de los llamados derechos económicos y sociales, algunos de los cuales plantean límites a la libertad de empresa y de contratación.

La política sueca de los años treinta constituye un claro exponente del Estado de bienestar. El panorama del movimiento obrero en este país difiere en ciertos aspectos del de otros lugares. Desde sus orígenes se caracterizó por su unidad y moderación, situación que contribuyó a que Suecia fuera pionera en la construcción de este modelo estatal. En las elecciones de 1932 obtuvo el triunfo el partido socialdemócrata. La política que desarrolló en esos años de crisis económica se orientó a estimular la economía mediante el crecimiento del gasto público. Su programa contemplaba la creación de trabajos públicos como medio de combatir el paro, el sostenimiento de la agricultura y la expansión financiera. Una particularidad que ofrece el caso sueco es la forma en la que se encauzaron los conflictos laborales. Si en las experiencias de otros países la regulación de las relaciones laborales fue iniciada por el Estado o cuando menos suscitada por él, en Suecia, por el contrario, fue el resultado de la iniciativa de las partes interesadas. Prueba de la colaboración entre trabajadores y empresarios fueron los acuerdos de Saltsjöbaden, firmados por la Unión General de Trabajadores y la Unión Patronal en 1938. Aunque hay que tener en cuenta que cuando se llegó a ese acuerdo el Partido Socialdemócrata y el Partido Comunista tenían mayoría absoluta en la cámara baja. Los acuerdos contenían reglas que establecían las bases para resolver las divergencias entre patronos y obreros por la vía de la negociación. Son el fruto del compromiso entre empresarios y trabajadores, elemento que coadyuvaría a la consolidación del Estado de bienestar. Antes de la Segunda Guerra Mundial, se establecieron los pilares de un Sistema de Seguridad Social que en años posteriores se consagró como uno de los más completos de Occidente.

El programa aplicado por el presidente norteamericano Roosevelt en los años treinta constituye una experiencia más de la intervención iniciada por el Estado en la economía. Entre las causas que motivaron la puesta en marcha del *New Deal* ocupan un lugar destacado las circunstancias económicas que originaron la crisis de 1929. Como sostiene Galbraith, «fue la adversidad lo que promovió este programa» (Galbraith, 1978). La política de Roosevelt supuso un cambio significativo de la relación que hasta entonces había existido entre el Estado y la economía. La intervención estatal se fundamentó, sobre todo, en tres leyes: l*a Tennesse Valley Authority* que trató de establecer una planificación regional; l*a Agricultural Adjustement Act* tenía por objetivo controlar la producción agrícola a fin de influir en la subida de los precios en este sector y l*a National Industrial Recovery* cuyo objetivo fue combatir ciertas prácticas de competencia desleal. En un primer momento, la política de Roosevelt se vio obstaculizada por las declaraciones de inconstitucionalidad de estas leyes. El Tribunal Supremo declaró la inaplicabilidad de las mismas bien porque atentaban contra la organización territorial del Estado o el reparto de competencias entre el poder legislativo y el ejecutivo, o bien porque eran incompatibles con el derecho de propiedad. Sin embargo, este obstáculo se superó al iniciar el Tribunal, a partir de 1937, una revisión de la jurisprudencia

elaborada hasta entonces. Y ello a pesar de que la legislación que el Congreso aprobó desde 1935 tuvo por objetivo poner en vigor e incluso reforzar las disposiciones que habían sido declaradas inconstitucionales. De las normas de esta segunda fase, especial mención merecen la *National Labor Relation Act* que regulaba ciertos aspectos de las relaciones laborales y la *Social Security Act* que reconoció las pensiones de vejez y desempleo.

Por último, el compromiso social también encuentra una indudable expresión en los Frentes Populares. Sus programas se orientaron a la implantación de políticas reformistas sin quebrar las libertades democráticas y la economía de mercado. Estas y otras experiencias análogas revelaron que la estabilidad política dependió del compromiso entre los intereses del capital y del trabajo. Compromiso que implicó la aceptación por parte de las organizaciones de los trabajadores de los principios de la economía de mercado a cambio de mejoras sociales. En el período de entreguerras se institucionalizan diferentes cauces para resolver los conflictos laborales. En casi todos los países europeos se aprobaron leyes reguladoras de los convenios colectivos con el objetivo de garantizar la economía de mercado y el estatus mínimo del trabajador. Un recurso utilizado en las experiencias aludidas fue la creación de instituciones paritarias para solucionar los conflictos de intereses por medio de la negociación. Con estos instrumentos se aspiraba a tornar en colaboración la lucha de clases.

En la fase de entreguerras, las normas relativas a los cuatro seguros básicos (accidentes laborales, enfermedad, vejez y desempleo) experimentaron un nuevo desarrollo. Según Alber, se amplió la cobertura de los seguros, tanto porque se extendieron a nuevos colectivos de trabajadores, como porque se suprimieron los límites de renta establecidos para tener acceso a sus beneficios. Además, a diferencia de los decenios anteriores, en esos años predominaron los seguros obligatorios (Alber, 1986). La política social en esa época se convirtió en un punto central de las políticas estatales.

4. LA CONSOLIDACIÓN Y EXPANSIÓN DEL ESTADO DE BIENESTAR

4.1. Crecimiento económico y bienestar. La teoría keynesiana

A partir de la segunda postguerra y a diferencia de lo acontecido hasta entonces, la política social se vincula a objetivos económicos. Las exigencias sociales y económicas determinaron que las políticas de postguerra y de las décadas siguientes se inspirasen en la necesidad de que el Estado favoreciese el crecimiento eco-

nómico y, además, en que éste se orientase hacia la consecución del bienestar. En estos años, según se reitera en diferentes declaraciones y convenios internacionales, se generaliza la idea de que la pobreza, además de ser un problema económico, también lo es político, porque la paz tiene que basarse en la justicia social (Rubio Lara, 1991: 205 y ss.).

Un aspecto que hay que tener en cuenta en esta fase de consolidación es la repercusión práctica de las teorías que justificaron el intervencionismo estatal en la economía. La teoría keynesiana proporcionó el fundamento económico para que las propuestas de reforma pudiesen traspasar el ámbito teórico y penetrasen en la realidad, ya que de sus postulados se desprendía una importante guía programática para coordinar el bienestar social con la acumulación capitalista. Las circunstancias en las que Keynes elaboró su teorías estuvieron, en parte, determinadas por la crisis económica de los años treinta, sobrevenidas por la insuficiencia de la demanda para absorber la oferta global y sus consecuencias de bajos niveles de consumo y producción, así como elevados índices de paro. Todo ello puso a prueba los postulados de la economía neoclásica.

Si Keynes pretendió revolucionar «la forma en que el mundo piensa sobre los problemas económicos», no cabe dudas de que sus esfuerzos no fueron baldíos. A diferencia de los economistas neoclásicos, Keynes negaba que el sistema económico se autorregulase. Los neoclásicos habían sostenido que el paro era consecuencia de los desequilibrios del mercado de trabajo y que el exceso en la oferta de este factor se corregía con la disminución de los salarios. Por el contrario, para Keynes el desempleo es consustancial al mercado y su causa es la insuficiencia de la demanda colectiva. Se trataba, por lo tanto, de una formulación radicalmente distinta, pues desde los tiempos de Say y de Ricardo, se había rechazado que fuese posible la insuficiencia de la demanda, ya que toda oferta, cualquiera que sea su magnitud, crea su propia demanda. Desde Keynes es una idea aceptada por la política económica que el aumento de la producción y de la productividad sólo tienen sentido si aumenta al mismo tiempo la demanda efectiva. El mecanismo del mercado no iguala automáticamente la oferta y la demanda, de ahí la importancia que da Keynes al estímulo estatal.

En opinión de Keynes, el ahorro en lugar de facilitar, en ocasiones, el crecimiento de la riqueza puede constituir un obstáculo. Por ello defendió que las medidas orientadas a la redistribución de los ingresos, de forma que aumentase la propensión a consumir, favorecían el crecimiento. En concreto, sostuvo que el sistema impositivo y la tasa de interés son medios sobre los que el Estado debía influir para favorecer el consumo. Fueron precisamente los fallos del sistema económico los que justificaron el carácter social de las propuestas keynesianas. En apariencia, éstas parecían lograr lo imposible, es decir, compaginar la justicia

social con el crecimiento del capital, su objetivo último era defender los principios del capitalismo, corrigiendo los disfunciones que lo ponen en peligro.

La política macroeconómica que se inspiró en esta teoría y que, con unos u otros matices, fue aceptada por los gobiernos de la segunda postguerra, favoreció el desarrollo de los servicios sociales públicos que, al suponer una transferencia extramercantil y disminuir ciertos gastos individuales, aumentaron la capacidad de consumo. Además, los programas gubernamentales se orientaron al logro del pleno empleo. En definitiva, las políticas adoptadas tuvieron como resultado un cambio en la dirección económica. El nuevo orden económico, mediante una mayor influencia de las autoridades públicas, se planteó el objetivo del crecimiento en íntima relación con el desarrollo del bienestar, del que el constante aumento de los gastos sociales es una manifestación. En este sentido, señala Heiman «se conservó el capitalismo reduciéndolo... Se hizo menos capitalista, pero así logró que permaneciera algo de él y que la sociedad se salvara. El capitalismo se reformó únicamente para no perecer, pero de todos modos se reformó» (Heiman, 1968). En la década de los cincuenta otros economistas, como Paul Samuelson estudiaron los fallos del mercado, es decir, las deficiencias del funcionamiento libre del mercado y desarrollaron la teoría moderna del gasto público.

El objetivo de crecimiento económico se alcanzó ampliamente. Los países industrializados de Europa Occidental disfrutaron, a partir del decenio 1950-1960 de una etapa de prosperidad sin precedentes. Lo que no excluye que entre 1954 y 1964 se produjesen fluctuaciones, pero sus dimensiones fueron débiles. Tampoco el crecimiento, aunque generalizado, fue igual de rápido en todos los países. En general, con independencia de las diferencias, Europa experimentó un crecimiento económico más rápido y sostenido que en otros períodos. Las causas que lo determinaron es una cuestión controvertida. Para algunos autores, una razón importante se debió a la actividad de los gobiernos, orientada a mantener niveles elevados y constantes de la demanda y de la inversión. Otros consideran que fue fruto del azar (Maddison, 1981:87). Por último, hay quien defiende que tuvieron mayor importancia los sistemas de seguridad social para estabilizar la demanda, y, por lo tanto, para estimular el crecimiento, que los resultados obtenidos de la política macroeconómica (Ward, 1981: 331). Pero en resumidas cuentas, la economía europea y norteamericana crecieron a tasas muy altas desde el fin de la guerra mundial.

4.2. Justificación social. El Informe Beveridge

Se ha sostenido que si Keynes proporcionó la justificación económica del Estado de bienestar, Beveridge lo hizo desde la perspectiva social, más exactamen-

te, llenó de contenido el objetivo de seguridad social. Este concepto no era nuevo, sus antecedentes se localizan en la *Social Security Act* de 1935, aprobada en la época de Roosevelt y en el sistema establecido en Nueva Zelanda en 1938. En este país se creó un sistema de asistencia completo contra las consecuencias económicas derivadas de la enfermedad, paro, vejez, invalidez y muerte del cabeza de familia, al que tendrían acceso todos los ciudadanos cuyo nivel de vida se encontraran por debajo de un mínimo objetivo. Su financiación dependía de los presupuestos generales. Con todo, fue a partir del Informe elaborado por Beveridge en 1942, *Social Insurance and allied services*, cuando el concepto de seguridad social adquiere repercusiones teóricas y prácticas.

Una de las principales aportaciones del Informe de Beveridge consistió en la elaboración de un proyecto completo de seguros (enfermedad, desempleo, incapacidad por accidentes y por enfermedades laborales, viudedad, vejez, gastos de entierro, subvenciones a los niños y aprendizaje de nuevas ocupaciones) que abarcaba a todos los ciudadanos. El presupuesto del que parte el Informe se refiere a que una de las causas de la indigencia proviene de la interrupción o pérdida de la renta. Por consiguiente, era lógico que el Seguro Nacional se entendiese como el mínimo de ingresos que debía garantizarse a todas las persona. Además, ese ingreso mínimo se entendió como un derecho que, por otra parte, sería compatible con el seguro privado, es decir, se trataba de garantizar una renta mínima de subsistencia. Junto a la seguridad social, considerada el medio principal de combatir la necesidad, habrían de tenerse en cuenta, dos instrumentos secundarios, el seguro voluntario y la asistencia nacional proporcionada directamente por el Estado, previa comprobación de rentas para aquellos individuos necesitados que no pudiesen contribuir al sistema de la seguridad social (Beveridge, 1942).

Un aspecto innovador del Informe, además de la universalización de los seguros, era la previsión de contribuciones uniforme. En realidad, si se aspiraba a evitar el nivel de indigencia, las propuestas no se limitaban a ella, ya que sus efectos se extendían a todas las personas cuyos ingresos sobrepasaban ese nivel mínimo. Era lógico que se argumentara que para el logro de ese objetivo sobraba con la asistencia nacional. Como responde el mismo Beveridge a esta cuestión, «en la práctica la asistencia nacional no conduciría a la supresión de la indigencia porque en un gran número de casos los ciudadanos se aguantarían con ella antes que someterse a una investigación de sus necesidades y recursos». Además, restringir el plan propuesto para reducir su costo planteaba problemas: «La dificultad está en que las únicas personas que parecería justificado dejar fuera son aquellas que, en conjunto, incluso como contribuyentes asegurados, es probable que paguen más de lo que reciben» (Beveridge, 1946: 123). En definitiva, estos argumentos dejan claro que la generalización de los seguros no sólo se guiaba por el objetivo de ampliar el núme-

ro de sus beneficiarios, sino también por la necesidad, desde el punto de vista financiero, de extender el número de cotizantes. Por otra parte, de acuerdo con este principio, no se pretendía establecer, al menos directamente, una redistribución de la riqueza, que sí se hubiese obtenido a través de la combinación de prestaciones uniformes con cotizaciones proporcionales al salario. No cabe duda de que desde los principios diseñados por Beveridge, la Seguridad Social supone una ruptura con la ideología liberal, mucho más intensa que la que implicaron los seguros sociales obligatorios. El bienestar no es sólo responsabilidad del individuo, sino que corresponde directamente a la actividad estatal la articulación de los sistemas de seguridad social.

Los principios en los que se basaba la *Social Insurance and Allied Service,* condujeron a una nueva concepción de los seguros y entrañaban unas técnicas específicas en relación a las teorías hasta entonces predominantes. El Informe incorporaba seis principios fundamentales:

a) Prestaciones uniformes, con independencia del nivel de renta del asegurado.

b) Contribuciones únicas y uniformes, siendo irrelevante la cuantía de los recursos del asegurado. El fondo para las principales prestaciones (desempleo, incapacidad y jubilación) estaría constituido por contribuciones de los asegurados, de los empresarios y del Estado.

c) Gestión administrativa unificada, implicaba que los asegurados debían pagar una contribución única semanalmente, cotizando con ella todas las prestaciones. El principio se justificó por razones económicas y de eficacia.

d) Suficiencia de las prestaciones, tanto en relación a la cuantía como a la duración, a fin de garantizar un mínimo de ingresos suficientes sin necesidad de otros recursos.

e) Amplitud del ámbito de aplicación, tanto con respecto a las personas beneficiarias como a los riesgos que tenían que protegerse.

f) Diferenciación. Este último principio supone que la seguridad social se aplicaría teniendo en cuenta los diferentes modos de vida de los asegurados. Es decir, según que las personas estuviesen o no en edad de trabajar, tuviesen un contrato de trabajo, fuesen empleadores o trabajadores independientes.

La repercusión del Informe de Beveridge se explica, en parte, porque la seguridad económica era un valor dominante en la opinión pública de la postguerra. Esta aspiración se vio alimentada en esos años por diferentes razones, pero quizá la misma guerra desencadenada en 1939 fue un factor decisivo. El acontecimiento

bélico demostró que la inseguridad era un riesgo colectivo. Además, con anterioridad la crisis económica de los años treinta había mermado la eficacia de los mecanismos de capitalización del sector privado y limitó la confianza en él depositada. Como señala Heclo, se creía que las políticas sociales eran necesarias para todos y no sólo para los más menesterosos (Heclo, 1983).

Los teóricos que se ocuparon de la seguridad social en los años cuarenta y cincuenta valoraron el Informe Beveridge como una aportación innovadora porque proporcionaba una nueva técnica de protección social, superadora de los principios sobre los que se sostenían los seguros sociales hasta entonces. La novedad del sistema descansaba en la amplitud tanto de los beneficiarios como de las contingencias cubiertas, toda vez que se trataba de un plan de conjunto y porque entendió el seguro social como un derecho. Más recientemente, algunos autores han valorado los principios universales e igualitarios en los que se basa el sistema del que tratamos como el elemento tipificador del concepto de seguridad social.

4.3. Los sistemas de protección social. Los Modelos de Estados de bienestar

El sistema diseñado por Beveridge tuvo una proyección parcial en la práctica, su influencia fue superior en la teoría. En el Reino Unido, el parlamento, siguiendo las recomendaciones de Beveridge, aprobó un conjunto de leyes desde 1945. En una generalidad de países, algunos principios del célebre informe, por ejemplo la universalidad, se impusieron relativamente, aunque este resultado no fue una consecuencia directa de las técnicas implícitas en ese modelo. Otros principios, como el de uniformidad de las prestaciones y de las cotizaciones se implantaron en ciertos países y con posterioridad se corrigieron sus efectos.

Los sistemas de seguridad social en otros Estados evolucionaron de acuerdo con los fundamentos imperantes en la época de Bismarck, o con el llamado modelo continental. Las diferencias entre éste y el británico son las siguientes:

a) Mientras que el régimen de seguridad continental se orientaba preferentemente a la protección laboral, el de Beveridge, ya sea implícita o explícitamente, posee una tendencia hacia la universalización.

b) Por otra parte, las contingencias típicas del modelo continental se consideraban aisladamente, de donde resulta un régimen de seguros múltiple. De forma inversa, el sistema anglosajón se basaba en la unificación de los riesgos, es decir, la protección no deriva de los riesgos diferenciados sino de la situación genérica de necesidad, sin discernir la causa que lo provocaba.

c) Debido a que, según el modelo continental, la protección se encontraba muy vinculada al contrato laboral, su financiación dependía de las contribuciones del asegurado, cuya cuantía estaba en función del nivel de la renta de éste (además de las contribuciones de los empresarios y las eventuales subvenciones estatales). Por el contrario, la financiación del sistema anglosajón provenía, en buena parte, de los presupuestos generales del Estado.

d) Por último, también existen diferencias desde el punto de vista organizativo: el modelo continental tendía a la administración diferenciada de cada riesgo, e incluso de los colectivos asegurados. El británico, en cambio, se decantó por una gestión administrativa unificada y pública (Alonso Olea, 1982: 111).

La observancia del modelo continental no impidió que los sistemas de seguridad se perfeccionaran en aquellos países que se inspiraron en él. Por ejemplo, la cobertura de los seguros se amplió a sectores excluidos de la protección, sobre todo, a los trabajadores independientes y agricultores. No obstante, esta ampliación fue paulatina. Los sistemas de seguridad social han evolucionado hacia la convergencia, con independencia del modelo adoptado inicialmente. Por ejemplo, aunque el modelo continental no partía del principio de universalidad, sus efectos han sido similares a los logrados por el sistema anglosajón. Por otra parte, en los países donde se implantaron sistemas nacionales con prestaciones y contribuciones uniformes, con posterioridad se corrigieron estas características. Así, en el Reino Unido se modificó el sistema de seguridad social resultante de las leyes aprobadas en esta materia entre 1946 y 1948. Una de las razones que motivó los cambios se debieron a las limitaciones del régimen de cotizaciones, pues en el marco de un sistema uniforme las cotizaciones salariales debían fijarse a un nivel acorde con el de las rentas menores. En consecuencia, en 1959 las prestaciones y cotizaciones uniformes se sustituyeron por otras de carácter proporcional a las rentas de los asalariados. Reformas de esta índole también se introdujeron en otros países que en su día implantaron los sistemas nacionales. Es el caso de Dinamarca, Noruega o Suecia, donde se establecieron pensiones suplementarias a la universal en función del sueldo del asegurado.

A modo de resumen y si bien, como ya se ha dicho, los dos modelos de protección social han tendido a aproximarse en la práctica, cabría apreciar el predominio de uno u otro según los países, aunque la clasificación en cada una de las categorías no siempre es fácil. En realidad, en casi todos los Estados de bienestar existe un sistema mixto en el que se combina el sistema universal con el basado en los rendimientos del trabajo. En líneas generales, el modelo basado en los principios del modelo continental se caracteriza porque las prestaciones, a excepción de la sanidad, guardan una relación más estrecha con las cotizaciones, son proporciona-

les a las contribuciones realizadas durante la vida laboral. Este sistema se centra principalmente en las personas ocupadas, su finalidad esencial es mantener el nivel de renta cuando dejan de trabajar o en la vejez. Sin embargo, este modelo se complementa con la asistencia social destinada a personas necesitadas que no tienen derecho a prestaciones bien porque no hayan cotizado o porque sus contribuciones no han alcanzado la cuantía suficiente. En estos casos, las prestaciones se someten a la comprobación de recursos y son financiadas por el Estado. Por su parte, el modelo universal (por ejemplo, Reino Unido, Dinamarca) se distingue porque sus prestaciones tienen una relación con las necesidades y es financiado, sobre todo, a través de los impuestos generales.

En definitiva, a partir de la segunda postguerra mundial se consolida la idea de que el Estado es el responsable del bienestar y de la seguridad económica lo que se refleja en las directrices macroeconómicas y en la expansión de los gastos sociales. Desde el punto de vista cuantitativo, el crecimiento ininterrumpido de los gastos sociales es incuestionable, principalmente en el período de 1960-73. En estos años los gastos sociales aumentaron a un ritmo superior al del PIB en algunos países europeos (Rubio Lara, 1991: 288). No obstante, aunque el Estado de bienestar es un elemento estructural de todas las sociedades occidentales, existen diferencias entre ellos que repercuten en la forma de organizar los sistemas de bienestar, en el lugar que ocupa el sector privado, en las vías de financiación, en el grado de cobertura, en el volumen del gasto social o en las condiciones de acceso a los diferentes programas. Aunque es usual utilizar la categoría genérica de Estado de bienestar, pueden distinguirse distintos modelos. Para dar cuenta de las disimilitudes se han elaborado numerosas clasificaciones. Una de las más divulgada es la que realizó Titmuss y alguna de sus categorías han sido utilizadas por otros autores, aunque no siempre con la misma terminología. En síntesis se distinguen tres modelos:

a) **Estado de bienestar institucional**. Esta denominación, además de Titmuss, es la que utiliza Wilensky, entre otros. Se caracteriza porque el Estado goza de un importante cometido en la provisión del bienestar, los programas son universales, es decir, se dirigen al conjunto de la población y no se encuentran sometidos a condiciones, además, las prestaciones son generosas tanto por los riesgos que cubren como por su calidad. Representativos de este modelo son, por ejemplo, Finlandia, Noruega o Suecia.

b) **Estado de bienestar residual**. Esta categoría la emplea, por ejemplo, Titmuss, Wilensky y Goodin. Otros autores también la usan introduciendo en su descripción unos u otros matices y designándola de forma diversa: Estado de bienestar pluralista (Mishra), Estado de bienestar liberal (Sping Andersen). Según este modelo, el Estado posee una función mínima como proveedor del bienestar, y el mercado y la familia ocupan un lugar predo-

minante. El Estado es subsidiario, sólo interviene cuando falla la familia y el mercado. Las prestaciones públicas características son las asistenciales, las transferencias son selectivas, están sometidas a la comprobación de recursos y son de baja calidad. A este modelo corresponden, entre otros, EEUU o Canadá.

c) Por último, entre los dos modelos mencionados se sitúa el calificado como **«corporativista»** (así denominado por Mishra y Sping Andersen) o de «logro personal-resultado profesional» (según la terminología de Titmuss). El derecho a las prestaciones son consecuencia del contrato de trabajo y están relacionadas con las aportaciones realizadas durante la vida laboral. A este modelo se adecuaría, por ejemplo, Alemania.

Con todo, ha de tenerse en cuenta que los modelos descritos son modelos teóricos y su aplicación a la realidad plantea problemas.

5. FACTORES DEL DESARROLLO DEL ESTADO DE BIENESTAR

Las causas del desarrollo del Estado de bienestar han sido referidas al estudiar su origen y consolidación. Las aportaciones teóricas al respecto son numerosas, además, de ellas no se desprenden conclusiones unívocas. Los inicios de este modelo de Estado estuvieron influidos por exigencias políticas. La presión social favoreció la introducción de tímidas reformas sociales a finales del siglo XIX. La organización de la clase obrera repercutió tanto en los orígenes más remotos como en los más próximos. La incipiente legislación social alemana de 1883 se debió a la iniciativa de la elite en el poder, motivada por el deseo de legitimarse ante la movilización de los trabajadores. Posteriormente, en el período de entreguerras, las reformas sociales fueron impulsadas por los partidos de los trabajadores, bien de forma directa o en colaboración con otras fuerzas políticas. Las circunstancias sociales hicieron ineludible la colaboración de las organizaciones obreras para lograr la estabilidad política. La cooperación debía conducir necesariamente al compromiso de los intereses en pugna, del que es fruto la abundante legislación en materia de relaciones laborales aprobadas desde principios del siglo XX en casi todos los países europeos; su objetivo fue facilitar la conciliación de los conflictos mediante la garantía de la economía de mercado y, al mismo tiempo, la mejora del status del trabajador.

Sin embargo, el Estado de bienestar no fue más que un experimento hasta 1915. La consolidación y expansión de este modelo se produjo en el decenio de los cincuenta del siglo XX. Las políticas sociales pudieron superar su carácter embrionario cuando se conectaron con la economía. El crecimiento económico en la

postguerra se coordinó con los objetivos sociales. La satisfacción de parte de las demandas sociales se debió a una coyuntura económica especial y, en particular, a las medidas que se utilizaron para evitar las crisis. La teoría keynesiana proporcionó las directrices que permitieron conjugar la justicia social con la economía de mercado y consolidar la protección social. No es extraño que esa teoría se presente como el soporte del Estado de bienestar.

Aunque la Gran Depresión y las ideas keynesianas justificaron la intervención estatal de forma que las circunstancias económicas fueron, en parte, las responsables de la consolidación de este tipo de Estado, tampoco faltaron razones políticas y sociales en los años cuarenta. En esa época se consideró que el bienestar y el pleno empleo poseen, además de un significado económico, otro de índole política. En diferentes declaraciones y normas internacionales se destacó que la paz dependía de la justicia social. La división del mundo en torno a dos superpotencias fue un factor más que puso de manifiesto que la estabilidad política no podía basarse en ciertos valores del viejo orden liberal, mucho menos si se pretendía evitar la expansión del comunismo. El modelo de la economía de mercado necesitaba legitimarse ante la economía planificada de los países del llamado socialismo real, así como restarle capacidad de despertar adhesiones. Por último, la necesidad de reconstrucción de los países europeos, después del conflicto bélico, también coadyuvó a la intervención estatal. Esta intervención encajaba con la opinión pública del período. La guerra puso de manifiesto que la inseguridad económica era un riesgo colectivo, puesto que afectaba a todas las clases sociales. Era lógico que ganase adeptos la idea de que las políticas sociales podían beneficiar a una generalidad y no sólo a los grupos más desposeídos de la sociedad. En definitiva, fueron heterogéneos los factores que contribuyeron a crear una fórmula de compromiso armonizadora del crecimiento económico y el bienestar social (Rubio Lara, 1991).

No es extraño que la complejidad de factores que impulsaron el desarrollo del Estado de bienestar haya motivado numerosas y matizadas aportaciones. Unas explicaciones hacen mayor hincapié en las causas económicas. Por ejemplo, Wilensky, entre otros autores, ha sostenido que las políticas sociales son una tendencia estructural de las sociedades industrializadas. Mientras que en las de tipo agrario la protección dependía de la familia, la industrialización produjo una dislocación económica y social que habría terminado con la protección tradicional (Wilensky, 1975). Esta posición sugiere que los programas sociales deberían haberse introducido en los diferentes países con niveles análogos de industrialización y urbanización. Sin embargo, existen importantes diferencias en el grado de industrialización de los distintos Estados cuando aparecen los primeros seguros socia-

les. Por lo tanto, las políticas sociales no pueden explicarse adecuadamente a través del desarrollo económico. Su validez se limita a establecer que los sistemas aseguradores son paralelos a aquél (Alber, 1986: 144).

Otro grupo de teorías sostiene que el Estado de bienestar es una respuesta al conflicto social, por consiguiente las causas sería políticas. En concreto, se considera que este modelo es consecuencia del proceso democratizador. Su paralelismo con el establecimiento del sufragio universal es claro. Pero sería arriesgado asegurar que la democracia es una condición de su origen. En Alemania, por ejemplo, la pujante legislación social se adoptó en un régimen autoritario; por aludir a otros casos, los Estados fascistas en alguna medida favorecieron el desarrollo de las políticas de bienestar. Entre las razones políticas, la ideología o la presión de las organizaciones sindicales de los trabajadores es otra de las variables que se han utilizado. También el crecimiento del gasto social se ha relacionado no ya con el conflicto de clase sino con la actividad de los grupos de interés o con la competencia electoral entre los partidos políticos. Es decir, éstos serían los responsables del aumento de los gastos para maximizar su apoyo electoral, por lo tanto el interés subyacente sería el de la propia elite política.

El impacto de la ideología o de los partidos que forman los gobiernos es polémico, al fin y al cabo el Estado de bienestar gozó del consenso de los partidos con ideologías opuestas. Sin embargo, en opinión de Esping Andersen las coaliciones políticas y la movilización de la clase, es un factor determinante de las diferencias entre los distintos modelos de Estado de bienestar. Ese fue, por ejemplo, el caso de la coalición de los agricultores con los socialdemócratas en los países nórdicos; después de la segunda postguerra, la consolidación del Estado de bienestar dependió de la alianza entre las nuevas clases medias. Por lo tanto, según los argumentos del autor citado, la coalición política que promovió las reformas fue decisiva para que se consolidara un modelo u otro (Esping, 1993: 54). Por su parte, para Flora las diferencias institucionales entre los Estados de bienestar son consecuencia de otras precedentes.Así, las relaciones entre la Iglesia y el Estado ha podido influir en los distintos desarrollos: mientras que en los países protestantes surgió antes la noción de responsabilidad estatal en el bienestar público, en los países católicos la tradición de la caridad subsistió y el Estado siguió teniendo un lugar secundario. Aparte de otras razones, como el grado de centralización territorial, Flora completa la explicación al mantener que las diferencias también se deben a la estructura de los conflictos de clase y destaca que cuanto más homogénea ha sido la clase trabajadora industrial y mayor la influencia de los sindicatos, más aumentaron las posibilidades para el desarrollo de las políticas de bienestar (Flora, 1986).

6. LAS REVISIONES DEL ESTADO DE BIENESTAR

6.1. Cambios económicos, sociales e ideológicos

El consenso sobre el que reposó el Estado de bienestar se rompió a mediados de los años setenta del siglo XX. Desde entonces, este modelo de Estado se desenvuelve en un contexto que ha experimentado cambios económicos, sociales e ideológicos respecto a las circunstancias que permitieron su expansión. La concurrencia de esos cambios le ha supuesto un importante embate, hasta el punto de cuestionar su viabilidad. Incluso se ha llegado a mantener que se trata de un modelo insostenible.

Si bien la consolidación del Estado de bienestar se produjo en una fase de crecimiento económico y de pleno empleo, el estancamiento de la economía en 1973, con sus consecuencias de paro e inflación, fue el detonante de su cuestionamiento. Es obvio que el desempleo plantea un problema de financiación al aumentar los gastos sociales y disminuir los ingresos. La protección social se ha convertido en el caballo de batalla no sólo por los efectos del desempleo en la relación entre cotizantes y beneficiarios, también por sus repercusiones sobre los incentivos al trabajo y los déficit económicos, además de por el aumento de la carga fiscal que implica.

La mundialización de la economía es otro de los factores que impone límites a las políticas de bienestar. La apertura de las fronteras al comercio internacional aumenta la competitividad. Los países que asumen costes de protección social más bajos poseen mayores ventajas para competir en los mercados mundiales, lo que genera presiones tendentes a reducirlos. Las diferencias de los costes laborales se han podido mantener debido, en parte, a la distinta cualificación de los trabajadores y a la calidad de los productos entre los países. Sin embargo, nuevos países, en concreto los del Pacífico irrumpieron en el comercio internacional debido a la mejora de su productividad. Por otro lado, los aranceles obstaculizaban la competencia, pero los acuerdos de libre comercio los han erosionado. Asimismo, la eliminación de los controles sobre el capital permite la movilidad de éste; la capacidad de los gobiernos para gravarlo se reduce. La autonomía estatal para establecer políticas de empleo también disminuye. Los Estados se ven obligados a favorecer la entrada de capital a fin de satisfacer las demandas de trabajo, factor que no posee la movilidad del capital, lo que les impulsa a establecer condiciones ventajosas a la inversión, entre ellas la reducción de los impuestos sobre las sociedades y las rentas del capital.

Uno de los cambios sociales a los que se viene enfrentando el Estado de bienestar en los últimos decenios deriva de la evolución demográfica. Ésta ha tendido

al envejecimiento de la población ocasionada por el descenso de la natalidad y por el aumento de la esperanza de vida que, junto con la disminución de la duración media de la vida laboral, conduce al deterioro de la relación entre activos y pensionistas. La evolución demográfica es otra fuente de problemas para la financiación de las pensiones de jubilación basada en el sistema de reparto.

A todas estas dificultades, algunos autores añaden la transformación de la economía. Se trata de otro factor que plantea incompatibilidades con los programas de protección social. Según Esping Andersen, la economía postindustrial se caracteriza porque la capacidad de crear empleo depende de los servicios y porque la mano de obra necesita flexibilidad para la inserción en el mercado de trabajo, lo que supone una trayectoria laboral menos estable. La nueva situación es distinta a la del Estado de bienestar de la postguerra. En aquella época, el mercado, debido al crecimiento económico sostenido y a las políticas keynesianas, garantizaban una fase adulta sin grandes riesgos, las prestaciones se concentraban, sobre todo, en el período de la infancia y de la vejez. Por el contrario, en la economía postindustrial, los riesgos surgen en la fase activa del ciclo vital (Esping Andersen, 1994). El desarrollo del sector servicio ya sea por la escasez de los espacios rentables para el capital o bien por el aumento de su demanda, puede ser otra de las razones que presionen a favor de la privatización de los servicios públicos y, en último caso, del debilitamiento del Estado de bienestar.

La modificación de la estructura laboral se aduce como otro cambio más que pone en cuestión el Estado de bienestar fraguado en la postguerra. Mientras que entonces las condiciones de trabajo y el consumo eran más homogéneas, en la actualidad las nuevas transformaciones tecnológicas y la movilidad en el trabajo originan una estructura laboral más fragmentada, caracterizada por un amplio grupo de profesionales cualificados en los niveles superiores. Esa diversidad profesional no se adecua a la aplicación de prestaciones universales ni éstas satisfacen las necesidades de la clase media. Se argumenta además que una manifestación de la presunta crisis del Estado de bienestar es fruto del declive del movimiento sindical y de los partidos políticos defensores de la protección social (Castells, 1997: 182).

Por último, entre las causas que explican el replanteamiento del Estado de bienestar, es necesario considerar los cambios ideológicos. Ya se ha tratado de la influencia de las organizaciones de los trabajadores en la implantación de los programas sociales. Sin embargo, en los últimos decenios, la falta de vigencia de los temas característicos del viejo paradigma, por utilizar la terminología de Offe, ha podido contribuir a la crítica de este modelo de Estado. La distribución de la renta, la igualdad o la seguridad han cedido su lugar a otros valores postmateriales tales como la defensa de los derechos humanos, de la paz, del medio ambiente o la igualdad de

género. (Offe, 1988: 169 y ss). Es indudable que el neoliberalismo adquirió predominio a en los últimos decenios del siglo XX y, en particular, las versiones más proclives al mercado, frente a otras corrientes liberales partidarias de la responsabilidad estatal en la provisión de los bienes sociales.

En definitiva, el impacto de las razones esgrimidas ha fundamentado la idea de que el Estado de bienestar se encuentra sometido a una crisis estructural (Castells, 1997: 179) cuya evolución aboca a su desmantelamiento, según las interpretaciones vinculadas a la ortodoxia liberal, o bien a un nuevo modelo más acorde con las actuales condiciones económicas y sociales, según otras interpretaciones.

6.2. Las propuestas de reformas

Como se acaba de señalar, el neoliberalismo ha dominado el debate y ha inspirado en parte las propuestas de reformas del Estado de bienestar. Si en los años cuarenta del siglo XX, los programas gubernamentales se basaban en la idea de que la política social es complementaria de la economía, desde mediados de los setenta la confianza en la intervención estatal se ha socavado. Se insiste en la idea de que el mercado es el único método de organización económica posible para generar la riqueza, aunque, en realidad, este postulado nunca fue cuestionado por el Estado de bienestar. El pensamiento neoliberal defiende que los agentes individuales, al tratar de maximizar su riqueza, son más eficientes que los gobiernos porque éstos se rigen por una racionalidad distinta, no tienen en cuenta la relación entre costes y beneficios, por lo tanto generan despilfarros. Desde estos planteamientos se sostiene que los fallos del Estado superan a los del mercado y que la excesiva intervención crea problemas y es, en último caso, la responsable del declive de la economía. La solución sólo puede encontrarse en el aumento de la libertad del mercado. Las funciones y la responsabilidad estatal, por lo tanto, deben replantearse. Al Estado no le incumbe ser el agente directo del crecimiento económico sino su impulsor, debe servir de complemento del mercado sin llegar a sustituirlo. A este argumento cabe objetar que el Estado de bienestar no reemplazó al mercado y que la intervención estatal en la economía se produjo, en parte, a raíz de la crisis de 1929; las políticas anticíclicas se adoptaron, precisamente, con el objetivo de corregir los fallos del mercado. Las observaciones al Estado de bienestar no son nuevas, buena parte de los argumentos esgrimidos ya habían sido expuestos por los detractores de este modelo en la época de crecimiento. El rechazo de las políticas de bienestar no hay que buscarlo sólo en motivos técnicos, engendrados en una situación económica adversa. Hay que recordar que el Estado de bienestar surgió del compromiso entre el capital y el trabajo. Su revisión, en cambio, es coetánea de la debili-

dad de las organizaciones sindicales y ya los regímenes comunistas no suponen ni una amenaza ni un referente alternativo.

Para las posturas neoliberales, sin embargo, las funciones tradicionales del Estado siguen siendo irrenunciables: establecer la ley, mantener el orden público, garantizar la seguridad física y de la propiedad, invertir en infraestructura; es decir, todas aquellas competencias que crean incentivos para la actividad económica. En aras de la eficacia se defiende la revisión de la intervención pública en el ámbito de las prestaciones sociales y con este propósito se han justificado distintas políticas: a) privatizar los sistemas de previsión para la vejez y la sanidad, más en concreto sustituir los sistemas de reparto por los de capitalización. b) Hacer partícipe al sector privado en los servicios públicos que el mercado no pueda ofrecer por sí mismo. Para ello se distingue entre la financiación y el suministro, correspondiendo la primera a la Administración pública y la segunda al sector privado. Esta vía permite que el Estado contrate los servicios en el mercado, pero, al mismo tiempo se difumina la idea de servicio público, situación que ha sido descrita con la expresión de «Estado hueco» o «Estado vaciado». c) Impulsar el sector voluntario con el objetivo de reducir las responsabilidades estatales en la producción de prestaciones sociales. d) Potenciar, a fin de evitar la crisis fiscal, los sistemas de asistencia social destinados a los grupos más desfavorecidos frente a los sistemas de cobertura universal, los cuales son considerados insostenibles. La protección social se admite siempre y cuando no distorsione a la economía y porque, por ejemplo, los gastos en educación o en sanidad poseen externalidades positivas que benefician a la actividad económica. e) Desregular el mercado laboral para adecuar la oferta a la demanda como medio de crear empleo.

Los efectos de los sistemas de protección social sobre distintas variables económicas se han valorado de forma negativa. Ya se ha señalado que la financiación de los programas sociales mediante impuestos o a través de cotizaciones disminuye la competitividad de las empresas, debido a que las cotizaciones patronales son uno de los componentes del coste total del trabajo y repercuten en la creación de empleo. Por otra parte, se sostiene que el subsidio de desempleo obstaculiza la flexibilidad del mercado laboral. Otra consecuencia que se predica de los gastos en protección social, en particular de las pensiones de vejez y desempleo, es que desincentiva el trabajo y el ahorro. El aumento de la presión fiscal es considerado un elemento que favorece el fraude y la evasión fiscal. Las propuestas tendentes a disminuir tanto la imposición directa como las cotizaciones y aumentar la imposición indirecta ganaron adeptos al entenderse que poseen menos efectos negativos en la competitividad. El aligeramiento de la carga fiscal también se pretendió conseguir mediante el cobro directo a los usuarios que reciben prestaciones. Por último, también se ha sostenido que los gastos de protección social repercuten en el

déficit público, lo que a su vez incide en la inflación y en los tipos de interés. La razón se debe a que el déficit provoca el aumento de la demanda agregada, lo que desencadena una presión para la subida de los precios, en consecuencia las autoridades monetarias se ven obligadas a encarecer el precio del dinero.

Mientras que la expansión del Estado de bienestar se asoció con los postulados keynesianos, el paro y la inflación desencadenados por la crisis económica de 1973, vinieron a restarles validez. La solución de los nuevos problemas se buscó en el lado de la oferta. La concepción monetarista reemplazó a las directrices keynesianas.

Desde posturas socialistas las propuestas han diferido poco de las mantenidas por los neoliberales. En 1997 el Partido Laborista británico ganó las elecciones, tras dieciocho años de gobierno conservador, con un programa inspirado en la «Tercera Vía». Se trata de una iniciativa cuyo más destacado artífice es Anthony Gidden. La expresión utilizada para denominar la propuesta no era nueva. Ya se había empleado para dar cuenta de la vía intermedia entre el socialismo y el capitalismo, adoptada por la socialdemocracia después del Congreso de Bad Godesberg, e, incluso, las mismas directrices keynesianas también fueron entendidas como una vía equidistante entre el *laissez faire* y la economía planificada. La Tercera Vía concebida por Giddens, en la actualidad designa a una postura intermedia entre la socialdemocracia y el neoliberalismo. Según Giddens, el Estado de bienestar es un modelo que no responde a las realidades contemporáneas y defiende la necesidad de establecer un nuevo equilibrio entre la seguridad y el riesgo. Los fundamentos de la Tercera Vía inducen a hacer hincapié en la responsabilidad personal y a sostener que las respuestas pasivas ante el riesgo han de ser sustituidas por políticas activas a fin de proporcionar a las personas instrumentos contra él. Desde el punto de vista práctico, se proponen «programas de bienestar generadores de empleo» y la inversión en educación constituye una prioridad. La idea que guía a la Tercera Vía es la creación de la llamada «infraestructura de las oportunidades» más que la redistribución de la riqueza.

La propuesta que comentamos sirvió para sustentar el manifiesto presentado por Blair y Schröder en 1999, defensores del Nuevo Laborismo y del Nuevo Centro, respectivamente. El manifiesto no renunciaba a los valores peculiares de la socialdemocracia («equidad, justicia social, libertad») pero, al mismo tiempo, revisaba los medios tradicionales utilizados para conseguirlos. En este sentido, se defendió que el crecimiento del gasto público no era un método apropiado para alcanzar la justicia; también señalaba que se «ha exagerado la debilidad de los mercados y se ha subestimado su fuerza». Asimismo, rechaza la aplicación de los postulados keynesianos. La confianza en el estímulo de la demanda para generar empleo y favorecer el crecimiento es sustituida por la confianza en el control de la inflación. En consecuencia, el manifiesto critica el gasto deficitario y la excesiva intervención

estatal, según los cánones de los años setenta. Entre las medidas a las que se refiere el manifiesto para adaptarse a los cambios y modernizar los programas se hace hincapié en la inversión en capital humano. La formación se erige en el objetivo central de la socialdemocracia, así como la ampliación de la igualdad de oportunidades. La reducción de los costes extrasalariales, los mercados flexibles y los recortes impositivos de las empresas son otros de los nuevos métodos defendidos (Blair, Schröeder, 2000). Los planteamientos de los nuevos socialdemócratas permiten interpretar que en lugar de abrir una vía distinta entre el libre mercado y la socialdemocracia, en realidad se trata de una versión más de la política neoliberal.

La repercusión de los cambios económicos y sociales a los que se enfrenta el Estado de bienestar, desde los años 70 del siglo XX, es objeto de discrepancias. También son controvertidas las consecuencias que entrañan algunas de las propuestas expuestas con anterioridad. Parece fuera de dudas que la mundialización de la economía plantea un nuevo escenario donde el acomodo de las directrices keynesianas es complicado y, tal vez, inviable, salvo que se pudiesen coordinar las políticas económicas de todos los países, condición, por otra parte, de difícil cumplimiento. Tampoco hay que subvalorar la presión impuesta por la liberalización de los mercados de capital para disminuir la carga fiscal. Ahora bien, cuando se valora la relación entre la competitividad y los costes laborales hay que tener en cuenta la contribución de los gastos sociales en la mejora de la productividad. Si el efecto es positivo, la repercusión de los costes laborales en la competitividad es menor (Muñoz de Bustillo, 2000: 85). Una cuestión distinta sería pronunciarse acerca de la eficacia de las políticas propiciadoras de la liberalización económica. En opinión de Stiglitz, premio Nobel de Economía, las directrices que recomendó, en los últimos decenios del siglo XX, el Fondo Monetario Internacional relativas a las prematuras liberalizaciones del comercio y de los mercados financieros y de capitales, junto con el énfasis en los presupuestos equilibrado, la austeridad fiscal o el excesivo control de la inflación no contribuyeron a la estabilidad económica global. En efecto, las políticas monetaristas no evitaron las frecuentes crisis económicas del último cuarto del siglo XX (Stiglitz, 2002).

Especial controversia suscitan las propuestas privatizadoras de los seguros médicos y de vejez. Las consecuencias beneficiosas del mercado en este ámbito son relativizadas por la propia historia. En el siglo XIX y principios del XX, los seguros privados de las mutualidades plantearon importantes limitaciones derivadas del escaso reparto de los riesgos, de sus elevados costes —especialmente para los perceptores de rentas bajas— así como de los inconvenientes de su comercialización, ya que repercutían de forma negativa en las prestaciones, pues de los fondos había que detraer los beneficios de los aseguradores. Por otro lado, los sistemas de seguridad social pudieron superar algunas de estas deficiencias, en parte, porque se

basaron en el principio de la solidaridad colectiva que, frente al mutualismo, implica que la satisfacción de las necesidades recae sobre toda la parte activa de la población.

La privatización de la protección social podría justificarse por el abaratamiento que supondría respecto al sector público, pero las pruebas en este sentido no son claras. Por ejemplo, en Estados Unidos, donde sólo las personas jubiladas y los pobres han disfrutado de seguros sanitarios públicos, resultó ser el país con un mayor gasto sanitario. La intervención pública se justificó por los elevados costes de transacción de los seguros privados, mientras que los costes administrativos de la seguridad social son inferiores. Además, los seguros privados muestran cierta incapacidad para asegurar contra los riesgos sociales (inflación, guerras), toda vez que las pólizas privadas, a diferencia de los programas de seguridad social, no suelen indiciarse. La introducción de la competencia, concretamente en el sector sanitario, tampoco está exenta de limitaciones. Fundamentalmente, porque los mercados médicos no cumplen las condiciones convencionales de los mercados competitivos. Es decir, la mercancía es heterogénea y los compradores no poseen una información perfecta respecto a los precios y a la calidad que ofrecen todos los vendedores (Stiglitz, 1987: 321 y ss.). No menor importancia poseen las discriminaciones que el mercado genera entre los grupos de riesgo.

Una propuesta que ha originado intensos debates es la sustitución de los sistemas de pensiones basados en el reparto por el sistema de capitalización. Este modelo supone que los trabajadores financien su propia jubilación durante su vida activa, de forma que coticen en una cuenta de ahorro y una vez jubilados se les devuelva el dinero acumulado más el tipo de interés generado. Los defensores de la capitalización parten de la idea de que las pensiones basadas en las cotizaciones desmotivan el ahorro, mientras que este sistema, a diferencia del de reparto, posibilita la existencia de un capital disponible en la economía para usos productivos, es decir, para ser destinado a la inversión. También ha sido justificado por ser una solución a la supuesta quiebra de la seguridad social que plantea el envejecimiento de la población. Como se ha señalado, esa tendencia demográfica puede provocar el aumento de la tasa de dependencia, o sea el aumento de la población jubilada respecto a la población ocupada. Debido a que los sistemas de pensiones públicos se basan en el reparto, el mayor número de jubilados exigiría el incremento de las cotizaciones de los activos, con el consiguiente efecto negativo sobre la renta de éstos últimos y la repercusión en el empleo que exigirá el aumento de los costes laborales no salariales.

Sin embargo, las ventajas del sistema de capitalización no son nítidas. En primer lugar, el modelo presupone que todos los individuos, no sólo los grupos con mayor poder adquisitivo, tendrán capacidad para financiar su pensión. En segundo

lugar, crea problemas de transición: en una primera fase los trabajadores tendrían que financiar a los pensionistas dependientes del sistema de reparto y, además, ahorrar para su propia jubilación. En tercer lugar, las cotizaciones del sistema de reparto suponen el derecho a participar en el producto social futuro real, dependiendo su cuantía, en parte, del crecimiento económico; por el contrario, la renta mensual en el sistema de capitalización se establece en el momento en que se inicia la jubilación. En cuarto lugar, el envejecimiento de la población afecta tanto al sistema de reparto como al de capitalización. También en este caso serían más las personas que liquidan sus ahorros que las que ahorran, es decir no hay garantías del crecimiento del ahorro a través de las distintas generaciones (Muñoz de Bustillo 2000: 77. Pfaller, 2000: 211). Por último, el equilibrio financiero de los sistemas de reparto depende, además del número de pensionistas, de otras variables como son la tasa de empleo y la tasa de actividad. Parece justificado pensar que esas variables pueden compensar, aunque sea parcialmente, el aumento de jubilados. Como argumenta Muñoz de Bustillo, la experiencia confirma que el ritmo de crecimiento económico se ha mantenido a pesar de la reducción de la población ocupada. De donde se desprende que el pago de las pensiones futuras no será consecuencia de una insuficiencia de recursos. En todo caso, se puede suscitar un problema de distribución, es decir, el crecimiento del PIB garantiza el aumento de renta de las personas activas, pero en una cuantía inferior debido al aumento de pensionistas (Muñoz de Bustillo, 2000: 77, 78).

La propuesta de sustituir las prestaciones universales por programas selectivos podría justificarse de ser cierto que las primeras benefician preferentemente a las personas de renta alta y media. Pero, además de tratarse de una razón discutible, esta medida plantea un dilema de difícil solución porque la universalidad es una característica intrínseca de los derechos sociales. Por otra parte, la universalidad de las prestaciones permitió evitar los estigmas que generaban las políticas selectivas entre sus miembros. En todo caso, es parcial valorar el Estado de bienestar por sus resultados igualitarios, porque la seguridad también es otro de sus objetivos prioritarios. Ambos fines pueden contradecirse, toda vez que los sistemas de seguridad social contribuyen a mantener la posición adquirida y, por lo tanto, tienden a consolidar las desigualdades. Aunque, también está fundamentado mantener que la seguridad y la igualdad se complementan (Flora y Heidenheimer, 1983: 37, 38) ya que los grupos sociales más desfavorecidos son los más inseguros y, en último caso, los que más necesitan proteger la estabilidad de su renta a lo largo del ciclo vital.

La participación del voluntariado u organizaciones no lucrativas en la prestación de servicios posee limitaciones. Los estudios empíricos revelan que se trata de un sector que genera inconvenientes porque proporciona una cobertura desigual e

incompleta, su interés puede centrarse en ciertos grupos, no en la sociedad en general y además sus recursos son insuficientes (Johnson, 1990: 159, Ascoli, 1985:156). En este caso, también cabe observar que esta alternativa contribuye a la erosión de los derechos sociales. Por lo tanto, su actividad es adecuada para complementar, no para sustituir a las instituciones públicas.

En conclusión, el impacto de los nuevos cambios económicos y sociales en el Estado de bienestar es controvertido. Los efectos de las soluciones que se proponen tal vez den respuesta a algunos problemas, pero generan otros. Una idea muy difundida ha sido la privatización de servicios públicos sin cuestionar la financiación pública. No está claro porqué esta medida conduciría a la reducción del gasto público, podría suceder que la repercusión fuese escasa o nula, por lo tanto la justificación habitualmente esgrimida por los defensores de las políticas neoliberales quedaría neutralizada. Como sostiene Muñoz Bustillo, el impacto de cada uno de los factores a los que se enfrenta el Estado de bienestar no es de tal calado que pongan en cuestión su viabilidad, aunque considerados en conjunto tampoco hay que subvalorarlos. La experiencia demuestra que no hay ninguna combinación de mercado y de Estado de bienestar (teniendo en cuenta desde los modelos residuales hasta los modelos más desarrollados) que obstaculicen el desarrollo de la economía. Los cambios económicos pueden desaconsejar algunas formas de intervención, sin embargo no existen razones técnicas o imperativos económicos sobre los que se puedan sostener que el Estado de bienestar es inviable. Su pervivencia o desmantelamiento dependerá más de la opción política que se tome y del apoyo social que lo respalde (Muñoz de Bustillo, 2000: 101).

6.3. Las tendencias de las políticas gubernamentales

Tanto la repercusión de los cambios económicos, sociales e ideológicos como las respuestas a ellos ha variado de un Estado a otro, aunque, de forma paralela, se aprecia cierta convergencia en las reformas acometidas.

El cambio fehaciente de las orientaciones macroeconómicas fue iniciado por los gobiernos de Reagan en Estados Unidos y de Thatcher en el Reino Unido a principio de los años ochenta. La política de Reagan, apoyándose en la Teoría de la Oferta, propugnó la limitación de las funciones estatales a favor de las leyes de mercado. El relanzamiento de la economía se impulsó a través de la reducción fiscal. Con ello se perseguía que el contribuyente dispusiese de más dinero y, en consecuencia, se posibilitase la expansión de la inversión. A estos efectos se aprobaron sucesivas reformas tributarias que intensificaron las reducciones fiscales. En materia de política social disminuyeron los gastos de la asistencia social. Con pos-

terioridad, el programa del presidente Clinton preveía el estímulo de la economía a través de los gastos sociales y proponía la creación de un seguro de enfermedad para todos los ciudadanos. Estos objetivos no tuvieron trascendencia en la práctica. De nuevo se recortaron las prestaciones de la asistencia social (su disfrute se limitó a un período máximo de dos años consecutivos y no superior a cinco para el conjunto de la vida del demandante). Es significativo que Estados Unidos no haya permanecido al margen de los recortes de la protección social, a pesar de tener un Estado de bienestar residual. No menor importancia posee el hecho de que los recortes se hayan centrado en los programas selectivos, cuyos beneficiarios son las personas de menos recursos, mientras que los programas universales (es decir, la asistencia sanitaria dirigida a los pensionistas y a los pobres) no se ha alterado.

El gobierno de Thatcher, de acuerdo con los postulados monetaristas, tuvo como objetivos centrales de su política económica el control de la inflación, la liberalización del capital, las reducciones de la imposición directa y la flexibilidad laboral (por ejemplo, derogación de la ley de salarios mínimos en ciertos sectores, contratos a tiempo parcial y contratos temporales). Su populismo autoritario basado en la idea de la ineficacia del sector público y en el aumento del poder y capacidad de elección de los consumidores motivaron las desnacionalizaciones y privatizaciones de servicios. Numerosas empresas públicas como la British Aerospace, British Telecom fueron total o parcialmente vendidas, se privatizaron los ferrocarriles y especial trascendencia tuvo la venta de las viviendas públicas. La provisión directa de servicios públicos se ha ido desplazando al sector privado y a agencias independientes, sobre todo, en el ámbito de la asistencia social y sanitaria, pauta que se ha extendido a otros gobiernos. En materia de protección social se adoptaron diferentes decisiones desde los años ochenta. Así en 1980 se redujeron las prestaciones por desempleo que en 1996, fueron sustituidas por otras ayudas más restrictivas; en 1986 disminuyeron a la mitad las contribuciones y prestaciones del sistema de pensiones estatales vinculadas a los ingresos, el propósito no era otro que el fomento de la contratación de planes privados. Por el contrario, el Servicio Nacional de Salud y las pensiones estatales no han sido objeto de privatizaciones.

Las reformas de las instituciones de bienestar y los recortes de los gastos sociales han afectado a otros países anglosajones. Por ejemplo, en Canadá y Australia se sustituyeron los programas universales por programas selectivos basados en la insuficiencia de recursos, de forma que se dirigen a los más necesitados. Este ha sido el caso de las prestaciones familiares. En Canadá la sustitución abarcó, además, a las jubilaciones. La transformación más ambiciosa se ha producido en Nueva Zelanda. El Estado de bienestar en este país fue desmantelado a partir de las reformas adoptadas a mediados de los ochenta y en 1990. Las orientaciones de las políticas en este país poseen los rasgos que se vienen comentando: desregula-

ción del mercado laboral; aumento de los impuestos indirectos y disminución de la imposición directa sobre la renta y las empresas; recortes en la mayoría de las prestaciones de mantenimiento de ingresos —seguro de enfermedad, desempleo, viudedad, orfandad—; endurecimiento de las condiciones para acceder a gran parte de las prestaciones; sustitución del programa universal por otro selectivo; aumento del alquiler de viviendas públicas y su aproximación a los precios del mercado e incentivos a la contratación de seguros privados de salud (Mishra, 2000).

Por encima de la distancia entre los Estados miembros de la Unión Europea respecto a sus sistemas de bienestar, se observa cierta convergencia entre las reformas acometidas. Un objetivo común fue contener el aumento de los gastos sociales, con este propósito se tomaron distintas medidas:

a) Reducción de las cuantías y del período de las prestaciones por desempleo así como la cuantía de los subsidios familiares.

b) Endurecimiento de los requisitos para tener derecho a las prestaciones, por ejemplo, aumentando el período de cotización para acceder a las pensiones de jubilación. En España se elevó en 1985 de diez a quince años, asimismo se amplió de dos a ocho años el promedio de bases utilizadas para calcular la pensión, con posterioridad, en 1997, este período se amplió a quince años.

c) Participación de los usuarios en los costes farmacéuticos. El coste de los medicamentos que pagan los asalariados en España supone el 42%, de esa participación se excluye a los jubilados.

En los Estados comunitarios también se adoptaron medidas ya comentadas, por ejemplo, la reforma de la gestión de los servicios, consistente en la liberalización de los mismos. Esa liberalización ha supuesto la transferencia de su producción al sector privado. Es el caso de los servicios de comida y de limpieza en los hospitales, o los conciertos de asistencia sanitaria con entidades privadas. En ocasiones se han creado los llamados «cuasimercados», esto es, las entidades públicas continúan produciendo los servicios, pero en competencia con el sector privado. Según algunos análisis, el núcleo fundamental de los sistemas de bienestar lo constituye la financiación pública y el acceso universal, sin embargo es secundario la utilización de medios públicos o de medios privados para la producción de los servicios. Mediante las reformas privatizadoras se ha pretendido aumentar la eficacia y la elección de los consumidores, pero en algunos casos no han supuesto un aumento de la competencia porque se han mantenido los monopolios. Una propensión más ha sido la introducción de mayor flexibilidad laboral, esto es, mayor libertad para despedir o contratar, o para aumentar y reducir salarios, tendencia que afecta a uno

de los objetivos del Estado de bienestar como es la seguridad. A ello hay que añadir la reducción de la tributación de los rendimientos de capital y los impuestos de sociedades, así como la reforma de la estructura impositiva tendente al desplazamiento de la carga fiscal desde los impuestos directos a los impuestos indirectos, lo que repercute en la progresividad impositiva.

El Informe de la Comisión Europea de 1997 sobre protección social señalaba las siguientes tendencias respecto a las reformas seguidas en los Estados miembros:

1.º La adopción de políticas encaminadas a reducir el número de personas dependientes de las transferencias sociales. Las prestaciones sobre las que se han aplicado estas políticas son:

a) el subsidio de desempleo. Con la finalidad de aminorar el número de beneficiarios, se han establecido políticas activas contra el paro y sistemas de formación, además de revisar los regímenes de la prestación.

b) los subsidios de invalidez que suponen una ayuda de larga duración. Las reformas han tenido por objeto a las personas con invalidez, pero potencialmente capacitadas para el trabajo. Su inserción en el mercado laboral se ha fomentado mediante normas que impiden la discriminación en el acceso al trabajo, así como medidas de acondicionamiento del lugar de trabajo. También se han establecido controles más estrictos para valorar la incapacidad laboral, por ejemplo, en Alemania el derecho a la prestación de invalidez se subordina a la incapacidad laboral completa.

c) Los subsidios de vejez, a los que se dedica la partida más importante de los gastos sociales. Además de vincular de forma más rígida la cuantía de las pensiones con las cotizaciones realizadas por el trabajador, se ha rectificado en sentido inverso las jubilaciones anticipadas. Así, se ha restringido los criterios de acceso a la prejubilación. Por ejemplo, en Bélgica se alargó el período de cotización de 20 a 30 años para tener derecho a la prestación, en otros países se favoreció el empleo de los trabajadores mayores mediante reducciones de las cotizaciones empresariales o se compatibilizaron las pensiones parciales de jubilación con trabajos también parciales.

2.º Aunque la sustitución de los regímenes de reparto por los de capitalización no es una tendencia general, se han fomentado y desarrollado los planes privados de pensiones. En España se aprobó la Ley de Fondos y Planes de Pensiones en 1985. El propósito es que sirvan de complemento a las pensiones públicas básicas y puedan coadyuvar a reducir la carga financiera del Estado en el futuro, lo que justifica que sean fomentados para garantizar a las próximas generaciones de pensionistas el nivel de ingresos después de la jubilación. Cuando esos planes se acom-

pañan de desgravaciones fiscales, éstas tienen un sentido regresivo porque son las rentas más alta las que tienen mayor capacidad para contratar esos planes.

3.º Por último, una preocupación común en los Estados de la Unión Europea se refiere a dirigir los sistemas de protección social hacia las personas que tienen más necesidad. De hecho, los gastos sociales sometidos a la comprobación de recursos ha aumentado en el conjunto de la Unión.

Las consecuencias combinadas de las tendencias comentadas inciden parcialmente en los fundamentos clásicos del Estado de bienestar. Por una parte, si bien los sistemas universales, en líneas generales, no se han cuestionado, la profundización del desarrollo de los seguros privados puede restarles eficacia y terminar por erosionarlos. La amplitud de los sistemas de seguridad social (es decir, los riesgos que debe cubrir y el alcance de las prestaciones) y, sobre todo, la determinación de dónde finaliza la responsabilidad del Estado y dónde comienza la del individuo es un debate no zanjado. No es imprevisible que las responsabilidades estatales se desplacen de forma paulatina hacia el individuo. Dicha evolución afectaría, sin lugar a dudas, a uno de los elementos esenciales del Estado de bienestar, ya que una de sus características ha sido la responsabilidad colectiva del bienestar de los ciudadanos. Por otra parte, la restricción de las prestaciones a los grupos sociales más necesitados introduce un giro importante en los modelos de bienestar más desarrollados. Hay que recordar que el objetivo principal fue la garantía de las rentas a lo largo del ciclo vital. Esta tendencia erosiona al Estado de bienestar porque sus instituciones se crearon para que fuesen útiles al conjunto de la población y no sólo para los menesterosos. A su consolidación y fortaleza ha contribuido el apoyo de las clases medias. Si los programas de bienestar se terminan restringiendo a los grupos más necesitados, tal vez se corre el riesgo de que la calidad de sus servicios se reduzcan al nivel ofrecido por la beneficencia de principios de siglo. La universalidad de los sistemas de seguridad social se estableció por diferentes razones, entre ellas no faltaron las financieras, debido a que la generalización de los seguros suponía la extensión del número de cotizantes.

En conclusión, después de varios lustros en los que el Estado de bienestar ha estado sometido a un intenso cuestionamiento, los pronósticos de su desmantelamiento no se han cumplido. De acuerdo con los datos de los años 80 y 90, existe cierto acuerdo respecto a que el Estado de bienestar ha resistido los embates. En general, los recortes no han sido drásticos. Las políticas gubernamentales se han centrado, sobre todo, en limitar la expansión del gasto social. Los casos de reforma radical han sido escasos. En concreto, éstos se circunscriben a las experiencias de Nueva Zelanda y Reino Unido. Las razones de su resistencia, a pesar de las presiones y de los objetivos de reformas que sobre él pesan, han sido uno de los temas en los que se han centrado los estudiosos. Su persistencia se ha explicado por los

costes electorales implícitos en una reforma radical y, también, entre otros motivos, por los vetos derivados de ciertas instituciones políticas y de la propia estructura de las prestaciones de bienestar; por ejemplo, la reforma del sistema sanitario o de las pensiones de jubilación poseen límites, pues crean derechos que son difíciles de revisar, así una hipotética sustitución de un sistema de reparto por el de capitalización se enfrenta al problema insuperable del doble pago. Con todo, el consenso en el que se basó el Estado de bienestar se ha debilitado, sin embargo, sigue gozando de apoyo social en los países donde está más institucionalizado y la población que de él se beneficia es mayor.

Las reformas emprendidas en todos los Estados de bienestar han tendido a converger. Sin embargo, se mantienen las diferencias entre ellos, tanto por lo que se refiere al nivel de gastos como por la estructuras de sus sistemas, y es previsible la pervivencia de las disimilitudes debido a sus distintas culturas políticas, modelos y niveles de bienestar de los que cada uno parte.

7. CONCEPTOS E IDEAS CLAVE

— Ciudadanía social.

— Fallos del mercado.

— Directrices keynesianas.

— Informe Beveridge.

— Redistribución de la renta.

— Seguridad Social.

— Modelo continental de protección social.

— Programas universales.

— Programas selectivos.

— Estado de bienestar institucional.

— Estado de bienestar residual o pluralista.

— Estado de bienestar corporativista.

— Competitividad.

— Liberalización de servicios públicos.

— Sistema de reparto.

— Sistema de capitalización.

8. LECTURAS RECOMENDADAS

Ferrera, Maurizio (2008) «The European Welfare State: Golden Achievement, Silver Prospects», *West European Politics*, V. 31, 1-2.

Este artículo ofrece una rigurosa síntesis acerca del origen, evolución y desafíos contemporáneos del Estado de bienestar.

Moreno, Luis (2009), *Reformas de las Políticas de Bienestar en España,* Madrid, Siglo XXI.

La obra analiza el Estado de bienestar en España desde 1984 hasta 2008, centrándose en las políticas de reformas en materia de sanidad, pensiones y desempleo. Asimismo aborda los servicios sociales y las políticas de familia.

Pierson, Christopher, Castles, Francis, (2000) *The Welfare State Reader,* Cambridge, Polity Press.

Se trata de una obra que compila contribuciones influyentes sobre las causas, evolución y debates acerca del Estado de bienestar.

Tema VII

EL PODER COMO ELEMENTO DEL ESTADO

Andrés de Blas Guerrero

ESQUEMA

1. El estudio del poder
2. Los elementos materiales
3. Elementos ideológicos
4. Las singularidades del poder político. las actitudes ante el Estado
5. Participación y apatía políticas
6. La idea de soberanía. perspectiva histórica
7. La crisis de la idea de soberanía
8. El poder y los principios liberales
9. Conceptos e ideas clave
10. Lecturas recomendadas

OBJETIVOS

En el presente capítulo abordaremos una de las cuestiones más importantes en relación con la política y su estudio: el poder. Para ello se tendrán en cuenta sus aspectos opresivos y racionalizadores, sus elementos materiales e ideológicos y la actitud que hacia él manifiestan los ciudadanos. Además se tratarán asuntos relacionados con el poder como son la participación y la apatía políticas, la idea de soberanía (su desarrollo histórico y su crisis) y la cuestión fundamental del Estado de Derecho y la división de poderes.

1. EL ESTUDIO DEL PODER

A ningún observador avisado se le oculta el doble componente del poder político. De una parte, tiene posibilidades de imponer un agobiante dominio sobre los hombres y su concreción histórica más significativa, el Estado, puede ser instrumento al servicio de los que disfrutan de los privilegios económicos y sociales o, simplemente, el artefacto al servicio de quienes se han hecho con su control, pudiendo llegar a convertirse en una instancia de confiscación de bienes al servicio de los más osados de la tribu, en el «magno latrocinio» que denunciaba ya San Agustín. De otra ese poder juega en muchas ocasiones un papel racionalizador, asegurando la vigencia de un orden social, integrando a los distintos componentes de la sociedad y transformando el estado de guerra generalizada en un esfuerzo por la convivencia y el progreso social. Aunque, obviamente, sólo este segundo componente justifique al poder político es necesario reconocer que, de un modo u otro, a través de distintas dosificaciones, el poder mantiene siempre ambas caras, explicando la posición ambivalente que registra la historia del pensamiento político ante el mismo.

La significación del poder político como objeto de estudio no termina, sin embargo, en la consideración de sus aspectos opresivos y racionalizadores. Tiene una gran importancia conocer la posición de los ciudadanos ante esa realidad del poder; unos tratarán de participar en él y ajustarán su comportamiento a este objetivo. Otros, por contra, generarán notables dosis de escepticismo y de cinismo ante su realidad. El estudioso de la política se encontrará ante la necesidad de explicar, con el recurso a factores sociales, culturales, psicológicos y políticos, esta situación. Tampoco se agota aquí el campo de estudio del poder. Si algún tema ha interesado particularmente a la teoría política contemporánea en relación a estas cuestiones, quizá sea éste el análisis de las élites políticas. Quién gobierna, con qué objetivos, cómo se produce la renovación de los gobernantes, son algunas de las preguntas claves al respecto cuyas contestaciones pueden dilucidar las interrogantes fundamentales, no sólo del problema específico de las élites políticas, sino del poder político en general.

Como cuestión previa a los temas ahora planteados debemos ofrecer una explicación a la idea misma del poder y a las causas que hacen posible su eficacia. En su caracterización más simple podemos entender el poder como la capacidad de imponer obediencia. Esta obediencia se consigue a favor de unas circunstancias de orden material o ideológico que a continuación vamos a explicitar. Suele insistirse en que el primado de las circunstancias ideológicas y el hilo conductor de las mismas, el consentimiento, nos permite hablar de poder en sentido estricto, de «autoridad», del *pouvoir,* en contraste con la más tosca categoría de *puissance,* de *poderío,* cuando la ventaja es para las circunstancias materiales. Al margen de esta distinción terminológica, queda clara la significación de lo que llamamos circunstancias ideológicas para todo tipo de poder. La fuerza desnuda, por potente que resulte, nunca acaba de ser suficiente para alcanzar el objetivo último del poder, la obediencia de un modo duradero e institucionalizado. Ello no evita dar reconocimiento a la situación inversa; por general que resulte el libre consentimiento de los ciudadanos, la psicología del hombre y la tentación de forzar las pautas de convivencia en el propio provecho obligarán siempre el mantenimiento de unos mínimos de coacción material si se quiere asegurar la vigencia real de un poder capaz de dar cumplimiento a los fines que le han sido encomendados.

2. LOS ELEMENTOS MATERIALES

Poco hay que decir en relación al más visible de estos elementos, la coacción física que puede empezar en el arresto domiciliario y acabar en la pena capital. Un conjunto de instrumentos administrativos del Estado (policía, judicatura, prisiones, ejército) nos recuerdan en todo momento la posibilidad del recurso a esta coacción. Quizás lo más significativo de este complejo administrativo es que su eficacia no está ligada al despliegue de su fuerza, sino que basta su existencia, su potencial utilización, para que la gran mayoría de las personas integradas dentro de la esfera de acción de un poder con posibilidades de recurso a la coacción física, deduzca lo conveniente de la obediencia.

La coacción física no es el único, pese a su plasticidad, de estos elementos materiales del poder. Los recursos económicos, la administración de los bienes y servicios, es un elemento de presión no menos eficaz cara al logro de los objetivos de ese poder. Sus administradores saben bien que no solamente las recompensas o castigos económicos condicionan el comportamiento de los hombres. Algunos grupos sociales se mostrarán muy sensibles al reparto del prestigio, al uso que se haga del acceso al «honor social» y la administración de estos bienes inmateriales se convertirá en un arma significativa para el ejercicio del poder y la consecución de sus aspiraciones.

Determinados modelos de organización social facilitan o dificultan la consecución de la obediencia. El profesor que quiera ejercer su autoridad en un aula universitaria sabe muy bien que su papel no podrá equipararse al del agente municipal que regula el tráfico, al del capitán que da órdenes a su compañía o al del prior que gobierna su convento. Un lugar de estudio, sujeto por tanto a las leyes de la tolerancia, el diálogo y la crítica, no propicia el ejercicio del poder sino a través del consentimiento de los integrados en la empresa intelectual, y solamente con carácter excepcional podrá el profesor alegar el recurso a la calificación o a más traumáticos expedientes. Es justamente la situación inversa a la del guardia urbano que da órdenes para regular el tráfico y que no puede consultar a los conductores sobre la conveniencia de dar paso a unos o a otros. Mejor se explicita la eficacia de ciertas técnicas de encuadramiento social en el caso del Ejército; todo está pensando aquí para que la disciplina se imponga a otras consideraciones y la obediencia al superior sea inmediata. El joven que cumple el servicio militar se enfada en ocasiones con la irracionalidad que pueden implicar determinados actos de la disciplina cotidiana del cuartel, pero pocas veces cae en la cuenta de que se trata de una irracionalidad derivada y acaso indispensable si se tiene en cuenta la suprema irracionalidad de la guerra en que su oficial puede ordenarle disponer de la vida de otra persona o sacrificar la suya propia. Cuando se aspira a conseguir la obediencia en determinadas circunstancias, no es nada absurdo —desde un punto de vista funcional— acostumbrar a la obediencia como un acto reflejo y acrítico surgido al margen de consideraciones de premios y castigos.

En última instancia y dentro de estos elementos materiales del poder, es obligada la referencia a las diversas técnicas publicitarias. No se trata de que quienes ejercen el poder faciliten información más o menos atractiva a aquellos de quienes buscan la obediencia. Se trata de saltar por encima del juicio crítico del receptor, del filtro de su inteligencia, para llegar al subconsciente del individuo. Es evidente que el recurso a la publicidad es un mal generalizado en la vida política de Occidente. Un mal, porque sustituye el lugar de la discusión y el debate por la importancia de la sonrisa y el lema capaz de jubilar todo un programa. Sus marcados efectos negativos quedan paliados por el torrente de publicidad a que están expuestos los ciudadanos de ese mundo occidental, torrente limitador en sí mismo de la eficacia de los mensajes, y por las leyes de la competencia que, del mismo modo que en la vida comercial, juegan en el mercado político. No cabe consolarse, sin embargo, con las ventajas de una libre competencia que en política no es mucho mayor que en las actividades económicas. El mal está ahí y solamente puede tranquilizarnos el resultado modesto que la violencia publicitaria puede conseguir en una sociedad pluralista. La cuestión es distinta cuando esa publicidad se desarrolla en el marco de un sistema político totalitario. Quien ha leído la obra de Orwell 1984 no necesita de otras explicaciones al respecto.

3. ELEMENTOS IDEOLÓGICOS

La evidente superioridad de una obediencia basada en el consentimiento hace que el poder ponga siempre en juego diversas justificaciones ideológicas o se beneficie de las ideas que prevalecen en cada momento histórico cara a su afirmación. Max Weber trató de definir unos tipos ideales de legitimidad como son la tradicional, carismática y racional. Por lejana que nos parezca hoy la legitimidad teocrática, no podemos ignorar su significación en el pasado. Quienes ejercen el poder tienen títulos para exigir la obediencia en virtud de su conexión con la divinidad, bien porque sean ellos mismos divinidades, bien porque disfrutan de la condición de vicarios de ella. Esa legitimación puede dar fundamento a situaciones como la del antiguo Egipto o la del Israel bíblico o, más modestamente, a situaciones como la de la Monarquía absoluta europea aferrada a la teoría del derecho divino de los reyes.

La legitimidad tradicional, escribía Weber, «descansa en la creencia cotidiana en la santidad de las tradiciones que rigieron desde lejanos tiempos y en la legitimidad de lo señalado por esa tradición para ejercer la autoridad». Estamos ante un tipo de legitimidad bien ajustado a sociedades agrarias atrasadas en que no solamente el poder, sino la mayoría de las grandes cuestiones que afectan a la sociedad, son resueltas por la guía de las tradiciones. La legitimación carismática y su componente caudillista «descansa en la entrega extraordinaria a la santidad, heroísmo o ejemplaridad de una persona y a las ordenaciones por ella creadas o reveladas». Se trata en todo caso de una legitimación a plazo, puesto que el tiempo someterá a ese carisma a un proceso de rutinización que terminará obligando a la transformación de este tipo de legitimación en otra de carácter tradicional o teocrático. En fin, la legitimación racional, dice Weber, «es la creencia en la legalidad de ordenaciones estatuidas y de los derechos de mando de los llamados por esas ordenaciones a ejercer la autoridad».

Junto a estos grandes tipos de legitimación del poder habría que señalar la significación de otros muchos factores. La llamada en provecho de la fidelidad al grupo, sea este grupo el clan, la tribu, la nación o la clase, siempre ha sido un expediente eficaz en la justificación del poder. Decir de un comportamiento público que no se ajusta a la legalidad tiene mucha menos fuerza intimidatoria que si se dice que es un comportamiento anti-vasco, anti-español o traidor a la clase proletaria. Contra lo primero puede uno defenderse con el recurso a esa propia legalidad, exigiendo de órganos especializados la prueba de la acusación. Contra las otras denuncias, por su inconcreción, por su vaguedad, los medios de defensa devienen en significativamente más inseguros.

Es evidente también que la capacidad para dar solución a los problemas del grupo (A. Hauriou) es un elemento de gran significado legitimador. Podría afirmarse que no solamente la eficacia, sino la misma existencia de un poder que tiende a perpetuarse en el tiempo consigue por sí misma esos efectos. La gran tragedia de un poder legítimo por su origen desplazado por otro poder basado en la fuerza es constatar cómo el paso del tiempo va vaciando su legitimidad a favor del poder intruso. Es una cuestión que, con gran escándalo de los monárquicos de su tiempo, planteó ya Hobbes en toda su crudeza. Y es una cuestión que una y mil veces constatan los Gobiernos en el exilio; el caso español a partir de 1939 no es sino una repetición de la cruel realidad de esta norma general.

Conectada con lo anterior y no muy distante de la legitimidad tradicional weberiana estaría la significación de la dimensión histórica del poder (Bertrand de Jouvenel). La sucesión ininterrumpida de los gobernantes crea en el ciudadano una actitud favorable a la obediencia a quienes lo ejercen, haciendo abstracción de sus títulos para ello. A que esto sea posible contribuye, a ello haremos inmediata referencia, la concentración del poder en un ente despersonalizado como es el Estado y el ejercicio del mismo a través de expediente no menos objetivado como es el derecho. Para terminar, debe subrayarse el significado actual de una legitimidad democrática, subsumible dentro de la legitimidad racional de Weber. La insistencia con que regímenes dictatoriales de todas las orientaciones se aferran a la utilización de formas democráticas, por desprovistas que se encuentren de auténtica sinceridad, es una manifestación sumamente gráfica de la manifiesta superioridad de este tipo de legitimación.

En relación con los elementos materiales e ideológicos alegados por el poder en la búsqueda de la obediencia, es conveniente preguntarse por las razones que desde la perspectiva del ciudadano, y al margen de la acción del poder político, conducen a esa obediencia. Más allá de argumentos fundados en la prudencia, la filosofía política se ha interrogado una y otra vez por los fundamentos últimos de esa obediencia no inducida, surgida espontáneamente de la conciencia de los individuos. Las teorías del contrato social, desde los planteamientos de Platón a los actuales autores neocontractualistas, han rivalizado con las teorías del consentimiento, de la voluntad general y las teorías del interés general o bien común en la búsqueda de explicación para este fenómeno.

De todas estas teorías parece la más conveniente la que hace de la obligación política una derivación de la obligación más general de buscar la justicia y procurar el bien común. Si aceptamos que el poder político es un instrumento necesario en la búsqueda de esa justicia y en la procura de ese bien común, resulta obligada nuestra obediencia al poder. Si sus decisiones se ajustan a nuestra voluntad, la obediencia se producirá de modo espontáneo. Pero si esas decisiones son contra-

rias a nuestros deseos, será suficiente saber que han sido tomadas mediante un procedimiento democrático para que nos induzcan a la obediencia. No en balde nuestra participación en la vida política equivale a una aceptación de las decisiones adoptadas en un juego político legitimado por nuestra propia presencia en él.

4. LAS SINGULARIDADES DEL PODER POLÍTICO. LAS ACTITUDES ANTE EL ESTADO

Aunque desde un principio estamos pensando en la idea de poder político, es evidente que la caracterización elemental de que hemos partido —poder equivalente a la capacidad de imponer obediencia— no singulariza la idea de poder político de otras manifestaciones del poder, como pueden ser las económicas, religiosas, familiares, sociales o culturales. Un primer rasgo específico del poder político sería su capacidad de hablar en nombre de toda la comunidad a la que puede comprometer con sus acciones (Meynaud). Por muy grande que pueda resultar el poder de cualesquiera otra instancia extrapolítica, siempre será posible al ciudadano sustraerse a su influencia al carecer esa instancia del carácter omnipresente que, dejando libre la esfera de lo privado, caracteriza al poder político institucionalizado en el Estado. Este poder político puede imponer, por otro lado, la necesidad de alguna forma de reconocimiento, expreso o tácito, a otras manifestaciones de poder que no podrán hacer lo mismo con él. En fin, el poder político se reserva hoy un monopolio de la fuerza física que escapa a cualquier otro agente social.

La institucionalización del poder político en el Estado es resultado de un largo proceso histórico que, como hemos considerado en otro lugar, arranca con la sustitución de la poliarquía medieval por el Estado Moderno emergente. El poder individualizado, señala Burdeau, ofrece siempre grandes dosis de inestabilidad, más allá de su eventual déficit de legitimidad. La necesidad de superar esa inestabilidad, la demanda de orden y racionalidad para la vida política que atraviesa todo el proceso de surgimiento y desarrollo de las monarquías autoritarias y absolutas, afianza la necesidad de una instancia objetiva de poder al margen de su titular circunstancial. El Estado no solamente permite salvar el inconveniente de hacer depender a unos hombres de la voluntad de otros hombres, sino que en sí mismo deviene en un eficaz instrumento legitimador: «En adelante, sigue diciendo Burdeau, la autoridad de los gobernantes residirá en una idea exterior a ellos, que los sobrevive y los trasciende con toda la majestad que caracteriza a la institución».

La aceptación del poder político y, posteriormente, de su institucionalización en el Estado es una cuestión conflictiva en la historia del pensamiento político

como resultado de ese doble rostro al que antes nos referíamos. Platón y Aristóteles, dentro del pensamiento político clásico, registran el máximo de aceptación como consecuencia lógica de su negativa a reconocer una clara diferenciación entre el individuo y el ciudadano, actitud que encontrará una clara impugnación, dentro de la reflexión política griega, en las posiciones políticas del epicureísmo.

Ya en la Edad Media, el agustinismo político marcará una clara línea de hostilidad hacia el poder político capaz, dice F. Neumann en una visión sintética de la cuestión, de animar tanto un conformismo total como una activa oposición hacia él. La actitud más pragmática del tomismo y las posiciones del iusnaturalismo preparan el camino a la gestación de una filosofía liberal en torno al poder político. La supremacía de la sociedad civil, integrada por unas personas con derechos y libertades anteriores al Estado, deja clara la condición de mero artefacto al servicio de los intereses individuales de toda institución política. La cosmovisión liberal tiene necesariamente que llevar a la defensa de un Estado «mínimo», limitado a asegurar unas reglas de juego que garanticen el libre desenvolvimiento de la iniciativa de los ciudadanos. Las circunstancias históricas harán inevitable que este discurso se oscurezca y hasta se convierta en auténtica idealización cuando los intereses económicos y sociales dominantes se vean obligados a utilizar ese Estado, hacia dentro y hacia fuera, en su provecho. Solamente la transformación del liberalismo y el paso a las democracias actuales permitirá articular otra justificación del poder político más acorde con la realidad, sin que ello suponga, sin embargo, olvidar la nostalgia de una concepción inicial dispuesta a saltar al escenario político en los momentos difíciles del Estado Social de Derecho.

La gran impugnación del Estado, como resulta lógico, habrá de producirse desde las posiciones políticas de los más débiles de la sociedad, excluidos de una presencia significativa en el mismo hasta entrado el siglo XX. El anarquismo, en tanto que movimiento social y teoría política, viene precedido de unas difusas actitudes anárquicas que surgen de la constatación de lo que en el Estado hay de elemento parasitario y de mal disimulado instrumento de dominación. Le corresponde al marxismo generalizar una crítica desde estos supuestos y formular —en una discrepancia no sustancial con los objetivos anarquistas— la necesidad de una autoextinción del Estado en la medida que la revolución socialista consiga la superación de la división en clases de la sociedad. Las dificultades de una ortodoxia marxista para reconciliar estas posiciones teóricas con la práctica del «socialismo real» se verán incrementadas por la paradoja de que sea el movimiento socialista, en que tan significativamente es la presencia marxista, el que contribuya decisivamente a la configuración del nuevo Estado Social de Derecho como punto de encuentro entre las posiciones de dominadores y dominados. El revisionismo socialista nunca aceptó la visión marxista más estricta en torno al Estado, tal como, por ejemplo, puede verse en la obra del

propio Bernstein, Jaurès o H. de Man. Pero al margen de las posiciones teóricas, socialistas reformistas y revisionistas tenían que coincidir en la imposibilidad de reconciliar las posiciones de Marx y Engels con las necesidades prácticas del socialismo desde finales del siglo XIX. Si el Estado capitalista era únicamente el instrumento de la opresión de los trabajadores por la clase explotadora, la política congruente a seguir habría de ser necesariamente propiciar su descomposición. Pero, mientras tanto, debían conseguirse a través de su intervención, en última instancia de su potenciación, las conquistas reclamadas por el proletariado y viables en cuanto no cuestionaban las bases mismas del sistema. Semejante contradicción habría de resolverse por alardes de tacticismo, aceptando solamente la legislación que fortaleciese el movimiento obrero pero que, a su vez, no aumentase el poder del Estado capitalista, o aceptando lisa y llanamente que el Estado es un reflejo de las relaciones de clase y que de acuerdo con los diversos estadios de esas relaciones, la clase trabajadora puede actuar en mayor o menor medida sobre él. En fin, aún quedaría en pie el tema del papel reservado al Estado en la futura sociedad socialista; y en este punto la ortodoxia encontrará cada vez menos voces con que justificar las tesis marxistas más estrictas.

5. PARTICIPACIÓN Y APATÍA POLÍTICAS

La participación política puede ser definida como «aquellas actividades voluntarias mediante las cuales los miembros de una sociedad intervienen en la selección de los gobernantes y, directa o indirectamente, en la formación de la política gubernamental» (McClosky). Esta participación puede adoptar diversas formas, distinguiéndose —de acuerdo con la clasificación de Milbrath— entre las actividades propias de «contendientes» (ocupación de cargos públicos y de partido, candidatos para esos cargos, participación en comités electorales), actividades de «transición» (participación en mítines y manifestaciones, aportaciones económicas, contactos con dirigentes políticos) y de «espectador» (voto, influencia en el comportamiento electoral de terceros, participación en las discusiones políticas, etc.).

Desde la perspectiva democrática es una preocupación recurrente el hecho de que sean sectores reducidos de la población los que se interesan directamente en política y manifiesten respecto a ella un nivel de información aceptable. Los politólogos interesados en la cuestión han ofrecido buen número de explicaciones para este fenómeno; un amplio número de ciudadanos creen en la inutilidad de una participación en relación a una vida política que se les presenta como inmanejable y demasiado distante de sus aspiraciones. La animación a la apatía y el cinismo políticos vendría además empujada por factores políticos institucionales, tales como el desbordamiento del Ejecutivo, la significación creciente de los grupos de

presión y la tendencia al neocorporativismo o la manipulación de las campañas electorales a través de la disciplina introducida por el *marketing* político y la pura publicidad. No cabe ocultar que en ocasiones, desde perspectivas conservadoras, se ha visto con optimismo el estancamiento de la participación. Una cierta despolitización evidenciaría satisfacción con el sistema político y evitaría el riesgo de irrupción en la arena política de quienes, llevados de su ignorancia política, aportarían a esa arena notables dosis de autoritarismo e intolerancia.

No parece de recibo, sin embargo, aceptar resignadamente esta situación. La participación es necesaria, como no dudó en argumentar toda la tradición liberal, porque sin ella no hay posibilidad de establecer frenos razonables a quienes controlan instancias de decisión política. La participación es funcional para el sistema democrático porque a través de ella se produce la más eficaz integración de la población. Pero, muy especialmente, la participación política debe aumentar porque solamente a través de ella el individuo encuentra un lugar digno en la vida del sistema, trascendiendo de la condición de persona individual a la de auténtico ciudadano.

Resulta una labor extraordinariamente compleja tratar de identificar los factores condicionantes de la participación. En un estudio que tiene ya el marchamo de clásico, Lipset consideraba, junto a la decisiva importancia de la estratificación social, factores específicos como los puntos de contacto de los ciudadanos con la política gubernamental, el acceso a la información, las presiones de los grupos sociales, el efecto inhibitorio de las presiones múltiples, etc. La movilidad social, factores religiosos y étnicos, el sexo y la edad, el medio urbano y rural, las motivaciones psicológicas y los factores estrictamente políticos complementan aquellos elementos. Es evidente, por último, que las peculiaridades de la socialización y cultura políticas —presentes parcialmente en los factores enumerados— y la tradición asociativa de una sociedad terminan de perfilar la explicación en profundidad del fenómeno de la participación. Una participación, repetimos, que si puede considerarse insatisfactoria en términos cuantitativos, aún podría ser peor en términos cualitativos; ahí está para evidenciarlo la tendencia a una participación acumulativa (participan pocos y tienden a ser los mismos) o la inclinación a centrar la participación, en sintonía con una amenazante devaluación del sentido profundo del pluralismo, en torno a cuestiones y prácticas políticas que acaso no sean exactamente las cuestiones decisivas con que se enfrente la sociedad.

6. LA IDEA DE SOBERANÍA. PERSPECTIVA HISTÓRICA

La soberanía, como evidencia su génesis histórica, es una idea política que solamente con el transcurso del tiempo se ha concretado en un concepto jurídico.

Inicialmente es una justificación del Estado Moderno, tanto en su fase de afirmación inicial como en su momento absolutista. Los planteamientos de Bodino y Hobbes resultan especialmente ilustrativos al respecto.

Bodino es el hombre que, sobre la reflexión política francesa anterior, delimita por vez primera con claridad el concepto de soberanía: «La soberanía es el poder absoluto y perpetuo de una república». Es perpetuo porque se mantiene mientras no se extinga la vida de quien lo disfruta; es absoluto en cuanto no existen cargas, limitaciones o condiciones por obra de leyes distintas a las divinas o naturales. Puesto que «el carácter principal de la majestad soberana y poder absoluto consiste principalmente en dar ley a los súbditos en general sin su consentimiento», carece de cualquier sentido el establecimiento de limitaciones a esa capacidad legislativa. No implica ello ignorancia para la función de los cuerpos intermedios (nobleza, ciudades, parlamentos) con los que, como sugiere Mesnard, quiere Bodino salir al paso de los riesgos de una combinación de individualismo y estatismo, sin cuestionar por ello la idea de soberanía.

El poder soberano tiene entre sus atributos, en primer lugar, aquella función de dar las leyes que lleva implícita la posibilidad de anular las costumbres, las cuales pueden equipararse a las leyes únicamente por decisión del soberano. Le corresponde después el derecho a declarar la guerra y negociar la paz, el poder de nombrar a los funcionarios principales y en cualquier caso la confirmación de los demás nombramientos, el derecho de gracia con excepción de las penas impuestas conforme a la ley de Dios, el derecho de acuñar moneda y controlar los pesos y medidas y la facultad de gravar a los súbditos con contribuciones e impuestos, así como de eximir de los mismos a algunos de sus súbditos.

Ha quedado indicada la limitación del poder soberano por las leyes divinas y naturales; además, la fuerza de los contratos o el respeto a la propiedad de sus súbditos, son límites infranqueables para el soberano. No por ello ofrece Bodino garantías en relación a un posible abuso de poder siendo impensable e derecho de resistencia: «Si el Príncipe es absolutamente soberano, como son los verdaderos Monarcas de Francia, España, Inglaterra, Escocia, Etiopía, Turquía, Persia o Moscovia, cuyo poder no se discute, ni cuya soberanía es compartida con los súbditos, en este caso, ni los súbditos en particular, ni todos en general, pueden atentar contra el honor o la vida del Monarca, sea por vía de hecho o de justicia, aunque haya cometido todas las maldades, impiedades y crueldades imaginables».

Una segunda limitación a la idea de soberanía deriva de la íntima resistencia de Bodino a una práctica política absolutista; le lleva ello a reconocer la necesidad de que el soberano respete las leyes fundamentales del reino, particularmente las leyes de sucesión monárquica y el respeto de la integridad territorial. Una cosa es

la necesidad de afirmar el poder real ante la crisis de la sociedad francesa en la segunda mitad del XVI y otra bien diferente es que Bodino asuma las posiciones teóricas que andando el tiempo harán suyas los Monarcas franceses del XVII Y XVIII.

Para Hobbes, el poder soberano se encuentra depositado en un hombre o en una asamblea y está dotado de unas facultades y de una libertad que van significativamente más allá de los planteamientos bodinianos. Ese poder soberano que vincula tanto a los que se manifestaron a favor como en contra del mismo en e momento de su institucionalización, se caracterizaría por las siguientes notas: 1) No puede ser revisado por sus súbditos. Estos, sin su permiso, no pueden realizar ningún nuevo pacto de obediencia: «puesto que el derecho de representar a todos se confiere al hecho soberano sólo por contrato de uno con otro y no de él con ninguno de ellos, no puede acontecer una violación del pacto por parte del soberano y, en consecuencia, ninguno de sus súbditos puede ser liberado de su sujeción por ninguna pretensión de expolio». 2) El poder soberano no puede cometer injusticias «puesto que todo súbdito es por esta institución autor de todas las acciones y juicios del soberano instituido, nada de lo hecho por él podrá ser injuria para ninguno de sus súbditos, ni debe ser acusado por ninguno de injusticia». Además, no está sujeto a responsabilidad ante sus súbditos: «ningún hombre que tenga poder soberano puede ser justamente llevado a la muerte o castigado de cualquier otro modo por ninguno de sus súbditos. Pues, siendo todo súbdito autor de las acciones de su soberano, castiga a otro por las acciones que él cometió». 3) El soberano es el supremo legislador y juez, dispone del derecho de hacer la guerra y la paz, de nombrar a sus funcionarios y de otorgar recompensas y castigos.

El poder soberano, indivisible e irrenunciable, está libre de limitaciones de orden histórico, natural o divino, incompatibles con el planteamiento estrictamente racionalista que preside la construcción del nuevo Estado. En el capítulo XXX de su *Leviatán* previene Hobbes contra las críticas al mismo y, en particular, contra la denuncia de su carácter novedoso; el que no se encuentre ese «Leviatán» en otras épocas y lugares no supone una objeción de peso, puesto que ello equivaldría a negar los efectos del conocimiento que aporta el paso del tiempo y el estudio.

7. LA CRISIS DE LA IDEA DE SOBERANÍA

La pretensión del poder soberano de hacer sentir su fuerza hacia dentro (eliminación de las resistencias de la nobleza, la Iglesia y las ciudades) y hacia afuera (negación de cualquier pretensión imperial en el contexto de un orden de Estados plenamente independientes) habrá de enfrentarse, tras la etapa del absolutismo,

con el despliegue histórico del liberalismo que, desde sus momentos iniciales, evidencia un gusto por la división del poder poco coherente en principio con el mantenimiento de la idea de soberanía. Se encuentra aquí la génesis de una tensión entre la teoría y la práctica de este concepto llamada a tener una larga vida, puesto que al fin y al cabo, es el liberalismo el que consagra desde los inicios del XIX la práctica de unos Estados soberanos hacia dentro y hacia fuera, haciendo abstracción de unos eventuales reparos ideológicos. Sumamente ilustrativo es al respecto el caso del federalismo que, como manifestación de una nueva forma de división del poder, pretende inicialmente un reparto de la soberanía entre los Estados miembros y los órganos federales. Al fin, solamente el modelo teórico de la confederación se resistirá al reconocimiento de un poder soberano concentrado y compatible con la garantía constitucional de unas amplias esferas de autonomía política y administrativa a favor de los estados miembros. Y aquella confederación, lo hemos visto en otro lugar, devendrá en una fórmula esencialmente inestable, llamada a dar paso al federalismo o a la pura y simple desintegración del Estado confederal.

La práctica de una democracia pluralista parecería también un marco poco adecuado para la persistencia de la idea de soberanía. Pero en tanto esa democracia pluralista debe convivir con la práctica de un Estado Social de Derecho, no se hace fácil imaginar el consiguiente debilitamiento del Estado y su condición soberana. Es necesario aceptar por todo ello que el reducto básico del concepto de soberanía, «la existencia de una autoridad política final y absoluta dentro de la comunidad política» (F. H. Hinsley) que dirima en última instancia los conflictos que en otro caso abocarán al enfrentamiento extrapolítico, resulta necesaria en tanto persista el Estado como fórmula de organización política y un orden internacional fundado en su existencia generalizada.

En este último campo, el de la sociedad internacional, en el que se plantean hoy los problemas más significativos de la cuestión. Algunas de las organizaciones supranacionales suponen limitaciones indudables a la soberanía de los Estados, pese a la tendencia general a que sean estos Estados y no otros sujetos políticos los protagonistas de esas organizaciones. Pero junto a la acción institucional de la sociedad internacional, se registra la existencia de una crecientemente influyente opinión pública a esa escala. Ningún Gobierno, por arrogante que pueda ser su actitud hacia dentro, puede desconocer hoy el peso de esa opinión que condiciona decisiones políticas incluidas tradicionalmente dentro de la esfera de acción propia de la soberanía interna.

En la misma línea de debilitamiento de la soberanía de los Estados actúan otros factores de la política internacional. A lo largo de muchos años, las conciencias democráticas estuvieron de acuerdo en ceder parte de la soberanía exterior de

los Estados en provecho de una garantía de paz internacional; este esfuerzo culminó en el surgimiento de la Sociedad de Naciones después de la Primera Guerra Mundial, prolongándose en el nacimiento de las Naciones Unidas. Sin embargo, no sería exagerado afirmar que este proceso ha sido seguramente menos eficaz en la limitación de esa soberanía exterior que la situación política fáctica surgida después de 1945 y que vino a sustituir otros equilibrios internacionales menos rotundos en cuanto al cuestionamiento de un orden internacional basado en la independencia real de los distintos Estados. En el período de la *guerra fría* las dos superpotencias imponían la existencia de unos bloques militares que, teóricamente, respetaban la libre voluntad de los Estados en cuanto a su pertenencia o no a ellos pero que, prácticamente, se imponían como consecuencia de los instrumentos económicos y políticos a que esas potencias podían recurrir, situación que, pese a los cambios experimentados por el sistema internacional, sigue presente en lo que a los EEUU se refiere. La importancia de un mercado económico internacional y de unos protagonistas que parcialmente pueden ignorar las divisiones tradicionales entre Estados, las empresas multinacionales, es otra manifestación de decisiva importancia en la constatación del debilitamiento de la soberanía estatal.

Esta situación apunta hacia la crisis misma del Estado como forma de organización política, una crisis que tendría en todo caso mucho más que ver con factores de política exterior que interior. Innecesario es decir que, a la vista de la profunda historicidad del fenómeno, esa crisis y superación del Estado es perfectamente asumible dentro de un futuro a largo plazo. Cuestión distinta es la precipitación con que en ocasiones se procede a decir adiós al artefacto que ha organizado la vida política de Occidente en los últimos quinientos años. No se trata solamente de reconocer que el camino hacia la integración supraestatal es difícil, sino de aceptar que los Estados son instrumentos indispensables, hoy por hoy, en el camino hacia esa integración. Un aumento de los sujetos a unir, un resquebrajamiento del limitado orden que el actual sistema de Estados impone en el mundo, no podría ser funcional cara a proyectos que necesitan de una compleja negociación. Es posible, pues, que la crisis del Estado se prolongue a lo largo de un considerable trecho histórico hasta tanto sea posible y realista el alumbramiento de nueva formas de organización política. En este sentido, sería conveniente calibrar los riesgos de un debilitamiento de los lazos de solidaridad y lealtad hacia el Estado como consecuencia de una especulación doctrinal que, en este punto, parece ir notablemente adelantada al ritmo de los acontecimientos. Descubrir que el Estado soberano no será eterno y que son presumibles transformaciones significativas de mismo en el futuro, no justifica el mantenimiento de actitudes ilusorias que habrán de suponer indudables consecuencias negativas para aquellos Estados que infravaloren el contexto real en que, con las limitaciones apuntadas, se mueve la política internacional actual.

8. EL PODER Y LOS PRINCIPIOS LIBERALES

La defensa que el liberalismo hará de la división de poderes, no resulta una novedad en el pensamiento político. Lo nuevo es el sentido y las aspiraciones que están detrás de esa defensa. Se trata ahora de conseguir con esa división una sólida garantía de la libertad individual y la defensa de una esfera de acción autónoma de la sociedad civil, libre de la invasión de los poderes públicos: «Toda sociedad, decía el artículo 16 de la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, en la cual la garantía de los derechos no está asegurada ni determinada la separación de poderes, carece de constitución». Esos derechos fundamentales, juntamente con la división funcional del poder, a la que la práctica norteamericana añadirá una división territorial del mismo, son un mínimo indispensable para la práctica de la libertad política.

Los numerosos precedentes de la teoría liberal de la división de poderes, señala Loewenstein, se plantean en buena medida al margen de lo que habrá de ser la justificación liberal por carecer de la misma sensibilidad hacia la defensa de la libertad individual. Aristóteles, Polibio, Marsilio de Padua, Maquiavelo o Harrington serían algunos de los precedentes más significativos hasta llegar a la obra de Locke y Montesquieu.

Las revoluciones norteamericana y francesa configuran una práctica de la división de poderes cuyos aspectos básicos son la primacía del Poder Legislativo, el respeto a la independencia del Poder Judicial y la observancia del principio de legalidad en la acción del Ejecutivo. Los riesgos que en este contexto se derivan de una expansión del Poder Legislativo vendrían en todo caso limitados por la existencia misma de la Constitución, expresión de un poder constituyente situado por encima del legislativo ordinario, y defendida por un conjunto de instrumentos jurídicos considerado en otro lugar; más allá del campo de lo jurídico, otra serie de instrumentos sustancialmente políticos (la oposición política, la prensa y la opinión pública, los partidos y las elecciones periódicas) se encargan de complementar esta tarea.

Este esquema básico, desde sus mismos orígenes, va a verse afectado por condicionantes políticos y sociales que sería ingenuo ignorar. En un primer momento, y además de garantía de libertad, la división de poderes se parece mucho a una transacción entre la burguesía liberal y la Corona juntamente con la nobleza; mientras los protagonistas sociales de la nueva situación se reservan el Legislativo, la Corona sigue atrincherada en el Ejecutivo con el concurso de una nobleza que puede tener en las Cámaras altas del Legislativo una instancia complementaria de poder. El modelo norteamericano de la división de poderes, más allá de sus pecu-

liaridades, no es ajeno a esta interpretación transaccional que solamente en los momentos de mayor solidez del orden liberal deja paso a un claro control por parte del Legislativo del Poder Ejecutivo. Las transformaciones del esquema de la división de poderes, subraya Künhl, siguen muy de cerca las transformaciones del equilibrio social y político apuntado. Así, cuando la ampliación del sufragio y la mayor conciencia política de las clases trabajadoras suponen el acceso de los partidos obreros a los órganos legislativos, perdiendo éstos su homogeneidad, la solución será el reforzamiento del papel del Ejecutivo paralelo a la disminución de los poderes de control del Parlamento.

La crítica a la teoría de la división de poderes, más allá de las consideraciones anteriores, tiene una larga tradición. No hay que extrañarse por ello de que, en el momento actual, se insista en subrayar aspectos que no son ajenos, sin embargo, a los planteamientos iniciales. Mejor que una división en sentido estricto, la teoría propugna una especialización de funciones. Si la pauta es que el poder Legislativo se concentre en la elaboración de las normas, el Ejecutivo en su cumplimiento y el Judicial en resolver los conflictos derivados de la relación entre esos dos poderes, nada puede impedir que, con carácter complementario, cada uno de los tres poderes realice en algún momento funciones propias de los restantes. Por otro lado, la división no puede ser obstáculo para una coordinación de los trabajos propios del Legislativo, Ejecutivo y Judicial a través del impulso de una orientación política y para el reconocimiento de otras funciones significativas de la vida política (poder constituyente, poder moderador, poder de gobierno en sentido estricto) que no tienen fácil acomodo en los planteamientos tradicionales.

9. CONCEPTOS E IDEAS CLAVE

— Poder político

— Elementos materiales del poder

— Elementos ideológicos del poder

— Legitimidad

— Institucionalización del poder

— Participación política

— Soberanía

— División de poderes

10. LECTURAS RECOMENDADAS

Dahl, Robert A. (1974, ed. orig. 1971), *La poliarquía. Participación y oposición*, Barcelona, Guadiana.

Un clásico de la ciencia política norteamericana sobre la cuestión

Neumann, Franz (1968), *Estado autocrático y democrático,* Buenos Aires, Eudeba.

Otro clásico sobre las actitudes ante el poder y las plasmaciones modernas del poder político.

Weber, Max (1993, ed. orig. 1922), *Economía y sociedad,* Madrid, FCE.

Libro de imprescindible consulta para los tipos de legitimidad y la caracterización del Estado.

Tema VIII

LA NACIÓN Y EL NACIONALISMO

Andrés de Blas Guerrero

ESQUEMA

1. El pueblo como elemento del Estado.
2. La idea de nación: la nación «política».
3. La idea de nación: la nación «cultural».
4. Sustrato nacional y Estados europeos.
5. El nacionalismo desde la perspectiva liberal-democrática.
6. El nacionalismo desde la perspectiva socialista: la visión de Marx y Engels.
7. El principio de las nacionalidades.
8. El derecho de autodeterminación.
9. Conceptos e ideas clave.
10. Lecturas recomendas.

OBJETIVOS

La nación y el nacionalismo son dos temas importantes, de enorme interés y actualidad hoy en día, a los que la Teoría del Estado debe prestar especial atención. Desde la idea de pueblo a los distintos tipos de nación que, como tipos ideales, podemos describir, pasando por el análisis del sustrato nacional que caracteriza a los Estados actuales o las diferentes perspectivas ideológicas desde las que se ha enfrentado la cuestión (la liberal-democrática y la marxista), y llegando a cuestiones fundamentales como el principio de las nacionalidades o el derecho de autodeterminación, en el presente capítulo se intentan sentar las bases del estudio del hecho nacional y el Estado.

1. EL PUEBLO COMO ELEMENTO DEL ESTADO

La existencia de una población específica aportando un límite personal para la aplicación de las normas estatales, es un requisito indispensable para la existencia del Estado. El concepto de población, sin embargo, y resulta ello una observación generalizada, es demasiado impreciso, está excesivamente ligado a impresiones demográficas o estadísticas. Para que la población pueda ser base de la formación de un Estado, escribía un destacado constitucionalista español de los años treinta, N. Pérez Serrano, «a la idea de mero agregado ha de incorporarse la de una compenetración, un acomodamiento a la base física o geográfica y, sobre todo, la de una intimidad de vida que transforme lo amorfo, circunstancial y externo en algo orgánico, perdurable y enraizado». Nos encontramos entonces ante la idea de pueblo entendido como un conjunto de población caracterizado por una similitud hacia adentro y una disimilitud hacia fuera en el terreno étnico-cultural. La visión tradicional de la cuestión ligaría esa idea de pueblo con el Estado a través del concepto de nación, entendiendo a esta última como la proyección específicamente política de la idea de pueblo.

Este planteamiento de la cuestión implica algunos problemas que necesitan ser dilucidados. En primer lugar, la nación, en cuanto realidad histórica y presente, no ha necesitado ni ha contado en gran número de casos, en su origen, con el sustento de una realidad étnico-cultural homogénea. En segundo lugar, determinados pueblos han evidenciado una vocación política singular estando ya insertos en una previa realidad estatal e incluso en realidades nacionales más amplias, fruto del impulso estatal. En tercer lugar, la existencia de un pueblo o un grupo étnico no equivale, obviamente, a la existencia de una nación o una nacionalidad, entendiendo este concepto de nacionalidad como equivalente a nación que no ha trascendido a una organización política propia. Como escribe Leibholz, «el pueblo es, en realidad, algo que existe por naturaleza. Los pueblos, en oposición a las naciones, han existido tanto en la antigüedad, como en la Edad Media y en la llamada Edad Moderna». Podría incluso afirmarse, con H. Heller, la necesidad de un proceso de toma de conciencia específico para poder hablar de la propia idea de pueblo: «Los criterios objetivos, dice H. Heller, implican solamente ciertos supuestos y posibili-

dades de una conexión del pueblo, la cual para que se convierta en realidad ha de ser, en primer lugar, actualizada y vivida subjetivamente. Por esta razón, la cuestión de la pertenencia a un pueblo no puede resolverse remitiéndose sencillamente a una determinación de la esencia según módulos espirituales o acaso físicos».

Nos encontrarnos, pues, ante una cuestión que no admite tratamientos simplificados. La nación es una idea demasiado preñada de consideraciones estrictamente políticas como para reducirla a ser función de meros datos étnico-culturales, aunque sea evidente que algunas realidades nacionales son consecuencia de la capacidad creativa de unos movimientos nacionalistas especialmente atentos a esa esfera cultural. A la vista de esta situación, vamos a tratar de dilucidar la idea tanto de nación «política» como de nación «cultural», haciendo una posterior referencia al tipo de sustrato nacional que caracteriza a los Estados europeos y americanos.

2. LA IDEA DE NACIÓN: LA NACIÓN «POLÍTICA»

La nación no tiene como fundamento necesario la existencia de un grupo étnico. La nación no tiene que ver, desde una amplia perspectiva política e ideológica, con ninguna realidad natural o «biológica». En un momento determinado de la historia, la nación habrá de surgir en el marco europeo como una referencia ideológica básica para asegurar el funcionamiento del aparato estatal, aglutinando a los individuos que la integran en el espacio económico, social y político abarcado por el Estado.

En relación con este tipo de nación, el Estado no es consecuencia de ella, sino justamente lo contrario. El Estado resulta en gran número de casos ser el creador de la nación no solamente en el marco europeo, sino también en el caso de América primero, tanto en EE.UU. como en Iberoamérica, y de Asia y África después. Esta idea de nación tiene cuando menos tanta extensión en su uso como la idea de nación con base en la realidad étnica, aunque para un significativo y amplio sector del estudio del tema habría pocas dudas acerca de la manifiesta mayor importancia de los aspectos políticos sobre los culturales a la hora de entender la idea de nación.

Históricamente, será el marco europeo occidental el que nos presente los primeros tipos de esta nación político-estatal. Los Estados modernos europeos no se limitan a ofrecer una organización estrictamente política. Estos Estados son también impulsores de lazos culturales, bien de nueva creación, bien originarios de uno de los grupos étnicos existentes en su territorio. El ejemplo más claro de surgimiento de un tipo de nación política es el Estado-Nación caracterizado por la coincidencia entre la creación de una organización para el ejercicio de la autoridad y el desarro-

llo de una específica solidaridad entre su población. Este tipo de solidaridad, nacionalismo dinástico o simple estatismo, actuaba en provecho de los intereses de la Monarquía, pero sembraba las bases para un posterior despliegue del nacionalismo con base en la idea de nación política: «Si el nacionalismo existió, escribe Shafer, en un sentido pleno antes de finales del siglo XV, es una afirmación discutible. Pero desde el siglo XII poderosas dinastías en Inglaterra (Angevin y Tudor) y en Francia (Capetos y Borbones) estaban construyendo lo que más tarde se va a llamar Estados nacionales, Estados con instituciones legales y administrativas centrales, con cambiantes pero realmente delimitados territorios y con pueblos de culturas reconocidas como comunes».

La génesis de la realidad nacional impulsada por el Estado europeo puede retrotraerse en el tiempo a un momento anterior incluso al surgimiento del Estado-Nación. El viejo *regnum* medieval que andando el tiempo dará paso al Estado soberano de la modernidad, es por supuesto radicalmente ajeno al establecimiento de relaciones significativas entre datos culturales y políticos, poniendo en marcha las bases de una solidaridad nacional más allá de los particularismos étnicos. Es cierto que este nacionalismo inicial no se va gestando exclusivamente por la acción del Estado; C. Friedrich ha criticado esta visión del *Nation-Building* europeo-occidental, señalando un exceso de protagonismo del caso inglés y francés. En la periferia europea, la desintegración del orden medieval sigue vías diferentes, tal como evidenciaría el caso español donde ese prenacionalismo podría conectarse mejor con la lucha contra los musulmanes que con la acción del Estado. El influjo ideológico de la antigua Roma, sigue diciendo Friedrich, se constituía en un modelo de organización política que de Marsilio de Padua a Maquiavelo será capaz de resucitar la idea de patriotismo clásico susceptible de posterior conversión en nacionalismo. En cualquier caso, será el Estado quien refuerce ese sentimiento nacional cuando no lo origine de modo directo.

La puesta al descubierto de esta nación de base política que tiene su génesis en el aparato político estatal va a ser en ocasiones tardía, cuando menos, en función de tres grandes razones. En primer lugar, y tal como señala Seton-Watson en relación al más ambiguo pero sin duda emparentado concepto de «nación antigua», porque el proceso de creación de este tipo de naciones fue lento y oscuro, en muy buena medida, de carácter espontáneo. En segundo lugar, por lo que hay de superfluo en la misma idea de nación para los Estados europeos más viejos, cuya cohesión se encuentra garantizada por otros expedientes ideológicos, concretamente por el peso de la legitimidad de orden tradicional, teocrático o dinástico. En tercer lugar, por la menor intensidad de la integración ciudadana que no demanda la concreción de la idea de nación hasta fecha avanzada. Será en un momento posterior, coincidente con el surgimiento del liberalismo desde finales del siglo XVIII,

cuando se produzca su clara definición. Es el momento de la nación norteamericana y, especialmente, de la nación francesa postrevolucionaria.

Una nación acompasada a las necesidades planteadas por las transformaciones económicas, sociales, ideológicas y políticas, que no puede oponer su originalidad a la artificiosidad del Estado, que asume el carácter multiétnico de su realidad, debe generar un tipo de nacionalismo especifico, acorde en líneas generales con el nacionalismo liberal, un nacionalismo, dice Kamenka, a la medida del ciudadano y no del particularismo étnico. El individuo, con dignidad y derechos intrínsecos a su persona, debe ser el sujeto y no el objeto de la nación y el nacionalismo. A. Cobban señala con claridad las diferentes consecuencias políticas implícitas entre éste y el otro gran tipo de nación: «La nación como unidad política, el Estado, es una organización utilitaria, construida por la inventiva política para la consecución de fines políticos, incluyendo los económicos. La política es el terreno de la oportunidad y la medida de su éxito es el grado en que las bases materiales del bienestar —ley y orden, paz, bienestar económico— son realizadas. La nación, bajo una concepción cultural, por el contrario, es normalmente vista como una cosa buena en sí misma, un hecho básico, un ineludible "dato" de la vida humana. Pertenece al terreno de actividad del espíritu humano, sus logros están en el terreno del arte y la literatura, la filosofía y la religión».

3. LA IDEA DE NACIÓN: LA NACIÓN «CULTURAL»

La idea de nación que tiene su fundamento en una realidad cultural reclama como indispensable la realidad prepolítica que es el grupo étnico, la idea de pueblo. Determinar cuál es el elemento clave que garantiza la existencia de éste, estará en función de las circunstancias de cada momento y de la posibilidad de singularización que mejor garantice el objetivo de diferenciación perseguido por los nacionalistas. El pueblo o el grupo étnico trasciende a la condición de nacionalidad o nación cultural en función de su voluntad de dotarse de una organización política propia. La cuestión se planteará entonces en la determinación de los factores que empujan a la generación de esa voluntad política. Pensar en unas circunstancias coyunturales de carácter político, económico o social para el surgimiento de la nación cultural (entre las circunstancias animadoras de la «toma de conciencia nacional» cabría reseñar la importancia concedida a los choques bélicos con poderes exteriores, a revulsivos internos como el industrialismo, crisis de identidad del grupo, etc.) parece dar un rodeo para la última explicación congruente: la nación surge en este caso como consecuencia de unas ideologías nacionalistas cuya génesis y maduración habrá que explicar en función de unos hechos históricos de carácter complejo. Obviamente, esas ideologías y movimien-

tos nacionalistas deberán contar con un sustrato sociológico —el concepto de pueblo— sobre el que basar las aspiraciones que en cada momento se estimen oportunas. Pero ese sustrato servirá más como base de apoyo que como condicionante estricto del nacionalismo; las ideologías nacionalistas cuentan para ello con una notable capacidad para efectuar síntesis y sincretismos entre hechos reales y míticos.

Esta concepción de la nación tendrá necesariamente que dar origen a otro tipo de nacionalismo en el que será rasgo obligado, además del gusto por la diversidad y el inevitable entusiasmo por lo que es propio de cada pueblo, su base supraindividual. El protagonista de la nación es la etnia, los derechos de la nación no son los que se derivan de los ciudadanos que la integran, sino que se deducen del organismo «vivo y eterno» que es la nacionalidad de base cultural. Estos rasgos de «naturalidad» en esta idea de nación cultural son los que proyectan sobre ella sus características potencialmente totalitarias. Señala Gleen cómo la base de la solidaridad en el seno de este tipo de nación se corresponde a la idea de *Gemeinschaft* de Tönnies; un Estado legitimado por una idea societaria de nación, como lo sería la de carácter político, encuentra limitado su campo de actuación y penetración en la realidad social. Puede no ser éste el caso del Estado basado en una nación cultural de corte comunitario y por ende susceptible de interesarse por la solución de todos y cada uno de los problemas de sus miembros que, a su vez, no buscarían en esa nación cultural satisfacciones específicas a sus necesidades. La idea de nación política y Estado actúan en un orden legal bien limitado, en contraste con la amplitud y la generalidad de las naciones culturales. «En contradicción a un Estado jurídicamente fundamentado, concluye Gleen, en que las áreas cubiertas y no cubiertas por la ley están bien delimitadas (la nacionalidad), es susceptible de omnipenetración. No hay vías estatalmente prescritas de cocinar tallarines, pero la cultura cubre la cocina, el saludo de los amigos y todas las cosas».

4. SUSTRATO NACIONAL Y ESTADOS EUROPEOS

Parece conveniente, cara a medir el significado político de la idea de nación «política» y «cultural», considerar qué tipo de sustrato nacional caracteriza a los Estados actuales dentro del mundo europeo y americano. Un primer bloque vendría integrado por aquellas realidades nacionales con mayor tradición en la vida europea: Alemania (Prusia), Austria, Dinamarca, España, Francia, Holanda, Noruega, Suiza, Portugal, Reino Unido y Rusia tendrían como rasgo recurrente —en tanto que realidades nacionales— ser consecuencia de viejas formaciones estatales cuando menos anteriores a 1795. Su carácter político no vendría solamente

justificado por el papel sustancial que en su surgimiento como naciones tiene una organización política, sino por la mayoritaria ausencia de una integración étnica plena, lo que se evidenciaría tanto en los pluralismos lingüísticos como en la existencia de tensiones nacionalistas de base cultural y de signo desintegrador. Más allá de los claros ejemplos representados, por ejemplo, por Rusia y Suiza, habría que tener presente el mosaico de lenguas de la realidad francesa, lenguas con raíces latinas (francés, ocitano, corso, catalán), germánicas (alemán y flamenco) o singulares (bretón y vasco) o la persistencia de notables singularidades culturales en el Reino Unido (Escocia, Gales, el Ulster) o la posiblemente más modesta realidad pluriétnica del hecho español.

Esta realidad predominantemente pluriétnica de las viejas naciones europeas es la pauta general para la comprensión de los hechos nacionales del resto de Europa y América. El continente americano genera sus propias naciones en función de un hecho político (la crisis del Imperio español o el proceso de independencia americano), siendo radicalmente ajeno a un nacionalismo de base cultural que se veía imposibilitado por la sustancial realidad pluricultural de esas naciones como consecuencia del proceso de colonización primero y, en casos significativos, por las posteriores emigraciones. Si volvemos el escenario europeo, y más allá de las naciones «históricas», podemos comprobar hasta qué punto la pauta general viene marcada por la realidad de unas naciones políticas que se imponen a cualquier otra consideración. El surgimiento de Albania está íntimamente ligado a la crisis del Imperio otomano, aunque ciertamente presenta en el momento de su surgimiento un alto nivel de integración étnica. La independencia de Bélgica en 1831 tiene sus orígenes en un nacionalismo de signo claramente liberal, extraño a consideraciones etnicistas negadas por la propia realidad cultural y lingüística del nuevo país.

La existencia de un nacionalismo cultural búlgaro fue en sí misma incapaz de generar una nación que, al fin, será resultado del filoeslavismo ruso matizado por la supervisión de las grandes potencias occidentales; la Gran Bulgaria semiindependiente, surgida del Tratado de San Stéfano impuesto por Rusia a Turquía, es limitada en el mismo año por el Tratado de Berlín y Bulgaria no alcanzará el *status* de Estado independiente hasta la autoproclamación como zar de los búlgaros en 1908 de un príncipe extranjero, Fernando de Saxo-Coburgo. Checoslovaquia es en su origen una clara consecuencia de un hecho político de dimensiones europeas, la Primera Guerra Mundial, representando un claro caso de pluralismo étnico. La definitiva consecución de la independencia en la Edad Contemporánea es conseguida por Hungría en directa relación también con la Primera Guerra Mundial, alcanzando solamente a partir de este momento una apreciable coherencia étnico-cultural. No puede decirse lo mismo de Yugoslavia; conseguida por Serbia una

cierta autonomía de Turquía en 1815 y respaldada esa autonomía por las potencias occidentales en el Tratado de París de 1856, el reconocimiento de su independencia definitiva en 1878 va a dejar en pie la realidad de un pluralismo étnico-cultural del que el hecho croata puede ser un claro testimonio.

Estos rasgos pluriétnicos y el decisivo peso de circunstancias ajenas a sus propios movimientos nacionalistas son visibles en la recuperación de la identidad estatal por los polacos y el surgimiento del moderno Estado rumano a partir del Tratado de Berlín que viene a dar la independencia a la realidad autónoma rumana consagrada por el anterior Tratado de París. De algún modo, los casos de Estados europeos surgidos con posterioridad al siglo XIX y caracterizados por una realidad nacional de base cultural quedan reducidos al complejo caso griego y al más claro ejemplo irlandés, aunque en este segundo caso el acceso a una conciencia nacional en el XVIII, protagonizado por hombres protestantes conscientes de su condición de ciudadanos británicos, no tenga nada que ver con el posterior rumbo de su nacionalismo.

Ginsberg identificaba siete grandes tipos de nación de acuerdo con la forma de su nacimiento. Hablaba así de naciones creadas por una dinastía, de las surgidas por la unión de territorios que comparten una cultura común bajo el liderazgo de un gobierno, de aquellas que son resultado de movimientos secesionistas, de las resultantes del colapso de los imperios, de las naciones surgidas de la descolonización, de las creadas por las grandes potencias en defensa de sus intereses exteriores y del supuesto mixto, tal como tendría su reflejo en el caso judío. Si se repasan las causas que están detrás del surgimiento de las naciones, puede apreciarse el limitado papel que las causas culturales han jugado en el proceso. Y cuando así ha sido, no es difícil descubrir la existencia de coyunturas internacionales que han desempeñado un papel decisivo en ese proceso.

Lo que se ha tratado de poner de manifiesto en las líneas anteriores es la complejidad histórica del surgimiento de las modernas naciones. Contra el dogma del nacionalismo cultural, la equiparación de una nación definida en términos étnico-culturales como sujeto de las realidades estatales, lo que nos revela la historia es la capacidad de los hechos nacionales de independizarse de esa homogeneidad cultural como fundamento de su existencia. Lo que pone de manifiesto la historia europea, americana, africana y asiática es la capacidad de las formaciones estatales para generar una identidad nacional entre los súbditos primero, ciudadanos después, que viven en el marco de sus fronteras. Las naciones-Estado de la modernidad, del mismo modo que los Estados que suceden a las primeras revoluciones liberales, manifiestan su capacidad constructora de naciones con una relativa autonomía del sustrato cultural o étnico que caracterice a sus poblaciones. El Estado se constituye así en la instancia más significativa de creación de naciones, aunque

ello no impida reconocer la posibilidad de surgimiento en su seno de naciones culturales atendiendo al otro gran estímulo de los hechos nacionales. La cuestión en este caso será garantizar la convivencia de naciones dentro del mismo espacio estatal con el recurso a formas de pluralismo cultural y político y el concurso complementario de las ideas de lealtades compartidas y de tolerancia.

5. EL NACIONALISMO DESDE LA PERSPECTIVA LIBERAL-DEMOCRÁTICA

El nacionalismo trasciende como ideología política activa a la vida europea con la Revolución francesa, animadora de una nueva reflexión capaz de ofrecer una cobertura teórica a la demanda de los derechos nacionales. La trascendencia política del nacionalismo con la revolución de 1789 no equivale, sin embargo, a una fecha de nacimiento. Como señala Kohn, aquél era ya un sentimiento difuso gran número de países europeos a finales del siglo XVIII con unas raíces que se remontan a un lejano pasado; pero la Revolución francesa llevó el sentimiento nacionalista a la vida cotidiana de sus ciudadanos a través del proceso bélico revolucionario. Este nacionalismo francés que la popularidad napoleónica impulsó, tendrá un inmediato contagio en la vida europea como consecuencia del imperialismo; la contradicción entre los principios liberales y la práctica imperial que andando el tiempo llevaría el germen de la protesta nacionalista por todo el mundo, se encuentra ya insinuada en el expansionismo napoleónico. Además de las espontáneas reacciones europeas contra los ejércitos franceses, debe tenerse en cuenta la invocación de las ideas nacionales como expediente para derribar tronos y reformular espacios políticos. El nacionalismo francés generado por el proceso revolucionario y su prolongación napoleónica tiene un fundamento, casi exclusivo, en la idea de «nación política». Francia ofrece a finales del siglo XVIII una gran complejidad en cuanto a su organización político-administrativa, pero pese ello se da una integración política que priva de base mínima a un nacionalismo de base cultural. En este sentido puede afirmarse una continuidad de parentesco ideológico entre el nacionalismo norteamericano y el francés.

Tan importante como lo anterior en la explicación de la génesis de este tipo de nacionalismo, es su funcionalidad en la lucha por la imposición del nuevo orden liberal europeo. Debía liquidarse para ello la resistencia de los viejos imperios y en la batalla contra ellos, el nacionalismo deviene un instrumento de particular eficacia. Como sintetizaba Vicens Vives, del mismo modo que la ideología democrática quebraba el legitimismo monárquico, el principio nacionalista habría de cuestionar el orden internacional y el papel de los imperios austro-húngaro, ruso y otomano tal como habían quedado fijados, sin sustanciales modificaciones, desde la paz

de Westfalia. Complementariamente, una razón ligada a la propia entraña del liberalismo explica el apoyo inicial al nacionalismo de base cultural: la posibilidad de trasladar los principios de autonomía y libertad de la esfera individual a la de los pueblos. Una consideración en profundidad de la lógica nacionalista, tal como se perfilaba a la luz del nacionalismo orgánico alemán era, en última instancia, incompatible con las raíces humanitarias, con el gusto por la libertad individual, con la fidelidad a la razón y al utilitarismo, que caracterizan al liberalismo. Prueba de ello será el parcial cambio de signo en las relaciones entre una y otra ideología en tanto el nacionalismo cultural acentúe sus rasgos más voluntaristas y misticistas. Pero inicialmente, las razones apuntadas explican suficientemente el gusto liberal por la predicación nacionalista y la persistencia de un difuso y complejo filonacionalismo.

Las diferencias existentes entre los principios liberales y los movimientos nacionalistas susceptibles de derivar por derroteros ideológicos y políticos no conciliables con esos principios, venían atemperadas por dos hechos claramente visibles en la mayor parte del siglo XIX. De una parte, como señala Hobsbawm, se trataba de unos movimientos nacionalistas de signo integrador. De otra, como puntualiza E. H. Carr, se daban las bases de un orden económico capitalista bien controlado y dirigido por Gran Bretaña; como observara un agudo espectador del proceso, el inicial entusiasmo liberal por los movimientos nacionalistas en los países europeos más desarrollados no iba mucho más allá del entusiasmo «por la libertad de los países sin fábricas». Resulta significativo en este sentido que la identificación nacionalismo-liberalismo terminase quebrando en buena parte en el terreno de la filosofía económica.

En el campo de la teoría política, lord Acton simboliza la toma de conciencia liberal sobre el significado en profundidad de un nacionalismo cultural apresuradamente apoyado por el liberalismo inicial. Él concretó dos observaciones decisivas sobre ese nacionalismo; la primera, la ausencia de congruencia en la afirmación nacionalista que reclama una organización política —preferentemente estatal— para cada nacionalidad cultural: «Un Estado puede en el transcurso del tiempo producir una nacionalidad, pero que sea una nacionalidad la que constituya un Estado es contrario a la naturaleza de la moderna civilización». Este paso del nivel cultural al político, amén de una decisión puramente voluntarista, suponía la gratuita suposición de que con ello quedaba mejor asegurada la libertad de los individuos; la segunda observación consistía lisa y llanamente en el descubrimiento del distinto espíritu que alimentaba a la ideología nacionalista de base cultural y al liberalismo: «No hay principio de cambio —escribía lord Acton— refiriéndose a la ideología nacionalista ni especulación política concebible más absorbente, más subversiva o más arbitraria que ésta. Es una refutación de la democracia porque

establece límites para el ejercicio de la voluntad popular, y lo sustituye por un principio más elevado».

La reflexión de Lord Acton clausura una tendencia en la reflexión liberal a la identificación con los nacionalismos de base cultural; una identificación que, con matices importantes, tendrá un abanderado importante en la obra de J. Stuart Mill. La obra de Lord Acton es significativa también como valoración de lo que la idea de nación política puede dar de sí para el desarrollo del Estado liberal-democrático. Un nacionalismo definido por su respeto a los derechos y libertades fundamentales, por su observancia de una cosmovisión liberal y por el reconocimiento de sus singularidades culturales con el recurso a las variadas formas de pluralismo, es un complemento obligado de la vida democrática. Los valores de la solidaridad, la libertad y la igualdad son estimulados por la presencia de este tipo de nacionalismo que se constituye así en cemento indispensable para la vida del Estado democrático. Cuando se olvidan esos límites inherentes a una concepción liberal del nacionalismo, éste puede manifestar sus rasgos potencialmente autoritarios y totalitarios, tal como ha conocido el mundo a lo largo del siglo XX. Pero esta potencialidad destructiva y opresiva del nacionalismo no impide reconocer su funcionalidad para la vida liberal-democrática cuando están claros los límites de su acción. Reconocidos y observados estos límites, no solamente el nacionalismo político, sino también el nacionalismo cultural, pueden manifestar sus efectos positivos para hacer más fácil el orden liberal-democrático en el mundo actual. Entre otras razones, porque está en la naturaleza de las cosas la posibilidad de unas lealtades compartidas a la idea de nación cultural, nación política, formas de integración supranacional y un hipotético gobierno mundial. El fatal enfrentamiento entre realidades nacionales de distinto signo pertenecece a una visión decimonónica dominada por la presencia de fatales conflictos de clases, de razas o de religiones. Unas luchas que el desarrollo histórico ha manifestado como superables con el recurso al desarrollo de los valores del orden liberal-democrático

6. EL NACIONALISMO DESDE LA PERSPECTIVA SOCIALISTA: LA VISIÓN DE MARX Y ENGELS

S. Bloom, en su fundamental estudio en torno al problema nacional en Marx, señala la ausencia de una teoría del nacionalismo en su obra. La verdad de esta afirmación no niega, sin embargo, el reconocimiento de unas ideas básicas en torno a la cuestión llamadas a tener honda repercusión posterior en los movimientos socialista y comunista. Por de pronto, Marx y Engels se colocan en una posición enfrentada a las posiciones básicas del nacionalismo cultural: la nación no es para

ellos una realidad natural cuya vocación es la consecución de un Estado independiente. La justificación de un Estado se asienta no en fundamentos étnicos o culturales, sino en su capacidad para promover un marco económico adecuado para el desarrollo capitalista, capaz de generar en su seno la demanda de una nueva sociedad. A partir de estas bases, solamente razones de orden táctico pueden alterar el criterio inicial. El nacionalismo irlandés tendrá sentido en cuanto al ser Irlanda fortaleza del «landlordismo» inglés, la independencia de aquélla puede acarrear la ruina de éste tanto en Irlanda como en Inglaterra, posibilitando una situación más optimista para el proletariado inglés; el nacionalismo polaco se justifica por su carácter antiruso, explicación suficiente para que el prejuicio antieslavo de Marx y Engels les lleve a defender la poco clara causa, desde sus posiciones teóricas, de este nacionalismo.

Marx, y especialmente Engels, junto a la consideración del tema nacional de acuerdo con los intereses del desarrollo capitalista y del proletariado, verán el tema además de acuerdo con la distinción —nítida en la obra hegeliana— entre naciones con historia y sin historia. Las primeras son las que han conseguido dotarse de un Estado propio, aristocrático o burgués, mientras que las segundas se caracterizan por su carácter campesino y su gobierno por extranjeros. Señala Davis que puede establecerse una equiparación en el pensamiento marxista entre los conceptos de pueblo con historia y nación y pueblo sin historia y nacionalidad. La lucha por la emancipación del proletariado deberá establecerse en el terreno de la nación y no perderse en el localismo de las nacionalidades. En fin, dos ideas completaban la visión marxista del tema. La primera era la constatación y aceptación de la confluencia de distintos grupos étnicos en los Estados europeos: «No hay país en Europa —escribía Engels en 1866— donde no se encuentren diferentes nacionalidades bajo un mismo gobierno... y con toda probabilidad así estarán siempre las cosas». La segunda era la creencia marxista en que naciones y nacionalidades habrían de diluirse en el momento de construir la sociedad comunista.

Esta visión general se encuentra estrechamente condicionada por los avatares de la vida política europea en que las tensiones de carácter nacionalista son vistas por Marx y Engels, especialmente en la coyuntura revolucionaria de 1848, como instrumentos reaccionarios. La actitud de los nacionalismos culturales en esta fecha, escriben G. Haupt y C. Weill, ofrece la trama de la condena inapelable y de la actitud hostil de Marx y Engels hacia esos nacionalismos. Y este punto de vista marxista, dicen Haupt y Weill, podrá verse posteriormente sujeto a oscilaciones pero no a transformaciones básicas. En consecuencia, y pese a la ausencia de una sistemática teoría del nacionalismo, no hay incoherencia en la visión marxista del mismo. Si el nacionalismo es, fundamentalmente, un instrumentó ideológico tendente a favorecer la idealización del Estado, punto recurrente de la visión marxista,

resulta obvio el rechazo del mismo. A Marx y Engels no se les escapan, sin embargo, las posibilidades tácticas que el nacionalismo ofrece y que hacen de él un considerable instrumento de manipulación. Ellos no pueden olvidar la vertiente práctico-revolucionaria de su teoría y el nacionalismo no es una excepción. En la elección entre el rechazo del nacionalismo y su instrumentalización tacticista se moverá toda la reflexión socialista y comunista posterior.

El movimiento socialista posterior, a raíz de su nueva teoría del Estado, irá descubriendo el papel de la nación política como instrumento para el desarrollo de un Estado interventor capaz de impulsar políticas favorables a los intereses de los trabajadores. La obra de K. Kautsky y especialmente de E. Bernstein y J. Jaurès será a este respecto la ilustración más importante.

7. EL PRINCIPIO DE LAS NACIONALIDADES

El principio de las nacionalidades consagra, teóricamente, el derecho de toda nación cultural, de toda nacionalidad, a dotarse de una organización política propia. Este principio se fundamenta en un hecho «objetivo», la existencia de una nación, estableciendo con ello una diferenciación significativa con el posterior derecho de autodeterminación que tenderá a defender las mismas metas, posibilidad de secesión de un territorio hasta entonces integrado en un Estado para la creación de uno nuevo sobre un fundamento subjetivo como es la voluntad de los habitantes del territorio en cuestión. El principio de las nacionalidades prolonga el mito de la voluntad específica de ese sujeto colectivo que es la nación cultural; el derecho de autodeterminación, en los términos que luego veremos, trata de racionalizar esa pretensión con el recurso a una lógica democrática.

Aunque sean muy significativos los precedentes anteriores al fin de la Primera Guerra Mundial en cuanto a la aplicación de este principio y la idea del derecho de autodeterminación, es a partir de 1918 cuando el principio de las nacionalidades alcanza su mayor significación. Su aplicación dará lugar a traumáticos trastornos cuya descripción ocupa cientos de páginas en los estudios sobre el tema. La mezcla de pueblos y grupos étnicos en la Europa central y del este hacía imposible una materialización razonable de ese principio; las tensiones nacionalistas, lejos de encontrar solución, recibían por doquier nuevo impulso; creadas Yugoslavia y Checoslovaquia, nada se oponía a la posterior desmembración de estos Estados de acuerdo con criterios étnicos más rigurosos. Los nacionalismos de bohemios y moravios para el caso checo resultaban tan razonables como los nacionalismos croata o esloveno para el supuesto yugoslavo. El resultado final habría de ser la paradoja de la posguerra que describe Minogue: «La paradoja fue que el arreglo

político destinado a satisfacer las aspiraciones de las nacionalidades más pequeñas había logrado crear una situación intolerable para millones de personas; pues es un destino mucho peor vivir como miembro de una minoría en un Estado nacionalista que ser parte de un pueblo que es uno de los muchos gobernados en un imperio multinacional, aunque ese imperio sea un tanto despótico. Europa oriental siguió siendo fuente de inestabilidad política, una *reductio ad absurdum* del principio de la nacionalidad». Esta inestabilidad dentro de la Europa central y del este se vería animada por la clara tendencia centralizadora de los nuevos Estados, dispuestos a cohesionar a sus poblaciones en Estados nacionales y poco interesados en líneas generales por la concesión de una amplia autonomía a las minorías. Pero si el problema se mantendría, cuando no se agravaría, en este ámbito geográfico, la defensa del principio de las nacionalidades tuvo la oportunidad de extender el germen nacionalista fuera de Europa y a rincones de Europa donde la protesta nacionalista había tenido hasta entonces alcance limitado; movimientos nacionalistas de signo cultural reverdecieron en Gran Bretaña, Francia, Bélgica y España. Como concluye Cobban, «es imposible pretender, en tanto concierne al problema de las minorías nacionales, que la situación del mundo como conjunto era más estable después de 1919 que antes de 1914».

La referencia a la aplicación del principio de las nacionalidades tras la Primera Guerra Mundial quedaría incompleta sin una consideración de la protección de las minorías puesta en marcha en el momento de la firma de los tratados de paz e instrumentada después por la Sociedad de Naciones. La preocupación internacional por la protección de las minorías religiosas, étnicas y lingüísticas en territorios de otros Estados antecede al surgimiento de cualquier organización internacional orientada a tratar con el problema. El fundamento para la preocupación no es tanto de carácter ético sino de puro pragmatismo político; se trata de evitar que Estados con los mismos rasgos culturales que las minorías en cuestión intervengan en su defensa, creando así situaciones bélicas no deseadas. Ejemplos de protección a las minorías son visibles en la integración de Bélgica en Holanda en 1814 y en la Conferencia de París de 1858 así como en el Congreso de Berlín de 1878. Previamente, el mismo Congreso de Viena fue quizás el que reconoció por primera vez en el siglo XIX este tipo de derechos, exigiendo la debida participación de los polacos dentro de las instituciones políticas de Rusia, Austria y Prusia.

Ante esta situación, era inevitable que los aliados, en los tratados de paz primero, y en la Sociedad de Naciones después, se hiciesen eco de la cuestión. La preocupación de las propias minorías, lógicamente temerosas del significado de los nuevos Estados, resultaba un eficaz recordatorio del tema. Cabía la posibilidad por otro lado de que la política de protección de las mismas resultase una alternativa potencial a las dificultades de aplicación del principio de las nacionalidades, aun-

que no fuese éste al fin el camino seguido. Por lo que hace a la articulación práctica de la protección confiada a la Sociedad de Naciones, se puso en marcha un sistema basado en el máximo respeto a los Estados y en la confianza en la negociación y el compromiso. En cuanto a la eficacia del sistema, la voz de las minorías fue sumamente crítica, pareciendo en general razonable su actitud; Polonia se puso a la cabeza de la intransigencia con la actitud tomada respecto a los contratos de colonos alemanes. Pero con la relativa excepción de Checoslovaquia, el ejemplo polaco fue seguido por los nuevos Estados que estimaban un atentado a su soberanía la existencia del suave control de la Sociedad de Naciones y una discriminación, no faltándoles razón en este segundo punto, en relación a otros países occidentales que no debían aceptar ninguna protección internacional, por tímida que ésta fuese, a sus propios grupos étnicos minoritarios. Faltaba por otro lado claridad en el sentido de la política perseguida por la Sociedad de Naciones, no terminándose nunca de aclarar si la protección tenía su último objetivo en el fortalecimiento de las minorías o se trataba de buscar fórmulas no traumáticas que favoreciesen al fin su integración en los nuevos Estados. Pero, en definitiva, el fracaso de la política de protección de las minorías hay que buscarlo en la aludida tendencia centralizadora y hasta opresiva de las nuevas formaciones políticas surgidas al calor de la aplicación del principio de las nacionalidades. Como escribe H. Kohn, «la relativamente liberal política de la Monarquía austríaca mantenida en la ley, que había estado desarrollándose en las partes no húngaras del Imperio desde 1867, fue remplazada en muchos de los nuevos Estados emergentes de la Primera Guerra Mundial por una política nacional no liberal en la que el poder del Estado era puesto, en nombre del nacionalismo, al servicio del grupo étnico dominante».

8. EL DERECHO DE AUTODETERMINACIÓN

Las bases históricas de la idea de autodeterminación apuntan hacia una dimensión interna, ligada al nacimiento de la idea de gobierno representativo. Este particular concepto de autodeterminación defendería lisa y llanamente que los ciudadanos deben elegir su Gobierno de modo que éste repose sobre su consentimiento; igualmente, que puesto que los hombres son libres y racionales, deben participar en la vida de aquél. «Con la ayuda de un pequeño toque de prestidigitación —escribe R. Emerson— la original pretensión de que los individuos deben consentir o establecer contractualmente el Gobierno que les manda es transmutada en el derecho natural de las naciones a determinar su propia estatalidad». De este modo se explica que a partir de la Segunda Guerra Mundial no resulten extrañas las voces que defienden un universal derecho a la secesión como consecuencia de la lógica interna del gobierno democrático.

Cuando se enfrenta el observador al derecho de autodeterminación en el momento actual, el tema se complica en relación a la práctica del principio de las nacionalidades de la etapa anterior. La afirmación del nacionalismo cultural, que en última instancia da sentido teórico al principio de las nacionalidades, es puramente voluntarista, pero tiene coherencia intelectual: la nación cultural, como grupo social comunitario, debe convertirse en la base de una organización política. Esta idea no es conciliable con la autodeterminación externa de hoy en que la gran mayoría de los beneficiarios del derecho no son naciones culturales; por el contrario, puede tratarse ahora de colectividades políticas de mínima tradición histórica y deficiente homogeneidad cultural, en la mayoría de los casos, las que presentan como evidente y natural su pretensión de construir espacios políticos. Se puede entender, con independencia de la opinión que ello merezca, que los ucranianos demanden la soberanía como consecuencia de su singularidad cultural. Lo que no resulta coherente es que esa demanda sea efectuada por la India sobre una base teórica similar. Como recuerda Bucheit, la gran mayoría de las naciones del mundo actual son entidades políticas más pequeñas que los Estados multinacionales o los imperios, pero con la capacidad de integrar en su seno diferentes lealtades de signo lingüístico, histórico o cultural. Los grupos que disfrutan de esas lealtades están cuando menos tan legitimados como las naciones en que se integran a hacer uso de la autodeterminación externa.

El insalvable problema del ejercicio del derecho de autodeterminación sobre una base objetiva es la imposibilidad de establecer unos límites razonables a tal ejercicio. El principio de las nacionalidades, con sus manifiestas debilidades, pese a la arbitraria suposición de una voluntad política a un sujeto colectivo como la nación cultural, pese a la radicalmente falsa suposición —desmentida por la historia y la realidad del momento— de que es «natural» la coincidencia entre Estados y espacios culturales supuestamente homogéneos, suponía con todo un límite a la generalización del derecho de secesión: la existencia de unas naciones culturales El derecho de autodeterminación pretende salvar el componente antidemocrático que amenaza al principio de las nacionalidades, pero lo hace al precio de asumir un principio que puede conducir al absurdo de levantar una organización estatal allí donde coincida la voluntad o el capricho de un grupo de personas.

Una aplicación supuestamente «lógica» y «racional» del principio de autodeterminación externa es incompatible con la vigencia de un orden político internacional del tipo que sea. La posibilidad prácticamente ilimitada de creación de Estados por una aplicación crecientemente rigurosa del principio hace del mismo, en el marco internacional, algo muy similar al derecho a la revolución en el marco de un

Estado. Y «el derecho a la revolución —dice R. Emerson— establecido en su generalidad es uno de esos principios a los que el filósofo puede presentar sus respetos, pero no es uno de los principios que el hombre de Estado o el gobernante de cualquier sistema político establecido puede incorporar dentro de un sistema como un normalmente operativo y disponible derecho».

No es fácil dar cuenta de la compleja argumentación actual en favor del derecho de autodeterminación. Pero vaya por delante que lo que se encuentra ausente en ella es una comprensión histórica y realista del principio de autodeterminación. Este no ha sido otra cosa que un instrumento político dispuesto a ser aplicado como castigo a los imperios después de 1918, como medio para restablecer el orden europeo truncado por el imperialismo nazi en 1945 o como instrumento para llevar adelante el proceso de descolonización. Se trata de una idea históricamente aplicada a territorios previamente identificados por las potencias dominantes en un momento determinado. Otra lectura del tema es una distorsión de la realidad sin la que no se entiende ni la política de W. Wilson y sus catorce puntos, ni los tratados de paz que siguen a la Primera Guerra Mundial, ni la práctica de la Sociedad de Naciones ni la consideración del tema por Naciones Unidas.

9. CONCEPTOS E IDEAS CLAVE

— Pueblo.

— Nación política.

— Nación cultural.

— Sustrato nacional.

— Principio de las nacionalidades.

— Derecho de autodeterminación.

10. LECTURAS RECOMENDADAS

De Blas Guerrero, Andrés (2008),Escritos sobre nacionalismo, Madrid, Biblioteca Nueva.

Puede ser útil para una aproximación al problema desde una perspectiva española.

Gellner, Ernest (l988), Naciones y nacionalismo, Madrid, Alianza Editorial.

Se trata de un libro sumamente influyente en los estudios recientes sobre la cuestión. Representativo de los enfoques sociológicos y modernizadores del tema.

Kedourie, Elie (1988), *Nacionalismo*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.

Un libro en contraste con el de E. Gellner. Se subrayan en él los componentes ideológicos y difusionistas en la investigación del nacionalismo.

Tema IX

LA CONSTITUCIÓN

Pilar Mellado Prado

ESQUEMA

1. Aproximación a la noción de Constitución. el movimiento constitucional
2. La Constitución en sentido formal y la Constitución en sentido material
   2.1. La Constitución en sentido formal
   2.2. La Constitución en sentido material
3. Contenido de la Constitución
4. Tipología de las constituciones
   4.1. Clasificaciones tradicionales
   4.2. Clasificación ontológica de Loewenstein
5. El poder constituyente: una aproximación histórica
6. Concepto, caracteres y clases de poder constituyente
7. La reforma de la Constitución
   7.1. Evolución Histórica
   7.2. Concepto y funciones de la reforma constitucional
   7.3. El procedimiento de la reforma constitucional
   7.4. Límites de la reforma constitucional
8. La mutación constitucional
   8.1. Clases de mutación constitucional
9. Otros conceptos derivados del de Constitución
10. Conceptos e ideas clave
11. Lecturas recomendadas

OBJETIVOS

La Constitución no es sólo la norma suprema del ordenamiento jurídico, sino una garantía fundamental de la libertad de los ciudadanos al ser el instrumento capital de la limitación del poder político. En este tema se estudian todos los aspectos que están relacionados con su concepto y contenido, desde su nacimiento hasta su reforma, sin olvidar otras situaciones que pueden violarla o destruirla.

1. APROXIMACIÓN A LA NOCIÓN DE CONSTITUCIÓN. EL MOVIMIENTO CONSTITUCIONAL

En su sentido más genérico, la palabra «constitución» (del latín *constitutio*, de *constituere:* fundar, instituir) designa el conjunto de caracteres inmanentes que diferencian sustancialmente una entidad de otra, una estructura de otra.

Desde un punto de vista jurídico-político, el significado originario de la palabra «constitución» se remonta a Grecia y Roma. Entre los filósofos griegos, Aristóteles utiliza el término *politeia* (traducido normalmente como «constitución») para hacer referencia a un orden natural de la vida común, social y política, de los ciudadanos de una polis (ciudad), al cual se deben adecuar las leyes (*nomos*). En este sentido, *politeia* parece significar «el esquema gubernamental ideal» de una polis, «el alma de la polis» (Isócrates). Pero *politeia* se usaba también para aludir a la manera de ser de una polis, a su estructura, su funcionamiento y su organización.

Para los romanos, *rem publicam constituere* significaba fijar la ordenación de los poderes públicos, pero sin vincular a esta operación la idea de una norma superior que obligara a las autoridades políticas. Y las *constitutiones* designaban en Derecho Romano las manifestaciones de voluntad normativa de más alto rango del Emperador (fundamentalmente, los *edicta* y los *decreta*).

Así pues, en la Antigüedad clásica la «constitución» fue siempre una forma de ser de la organización política, una descripción más que una norma. Ello explica, como ha puesto de relieve Crosa (1951) que los pueblos antiguos ignoraran la posibilidad de condensar en un único documento escrito las normas constitucionales que habrían constituido el fundamento jurídico del Estado y el fundamento de la validez de la legislación general. Era éste un problema ideológica e históricamente inadmisible en el pensamiento de aquella época.

Durante la Edad Media, la palabra «constitución» adquirió un nuevo significado al aplicarlo la Iglesia a las reglamentaciones eclesiásticas válidas para toda la comunidad o alguna provincia eclesiástica en particular.

Por eso, como ha señalado Sartori (1992) desde que Cicerón la utilizó para referirse a la «forma» u organización de la civitas, la palabra «constitución», estaba vacante y la razón de su reutilización en los albores del siglo xv se halla precisamente en la disponibilidad de su significado.

La significación moderna de «constitución» tiene su origen en las doctrinas del contrato social formuladas en el siglo XVI (Althusius, Locke) y dominantes en el XVII (Rousseau), que remitían el nacimiento de la sociedad civil a un pacto social original. Desde esa perspectiva, la Constitución aparece como la confirmación o renovación de ese pacto que no puede ser sino el fruto de la voluntad creadora del pueblo soberano.

El movimiento constitucional trataba de sustituir las viejas «leyes fundamentales» de naturaleza consuetudinaria que se habían ido forjando a lo largo de la historia, y que a menudo eran vagas e imprecisas y dejaban grandes márgenes a la discrecionalidad del soberano, por «constituciones» escritas concebidas para limitar el despotismo de los poderes monárquicos. En el espíritu de los hombres del XVII, la Constitución tiene por objeto no sólo contener el ejercicio del poder mediante unas reglas determinadas, sino también proteger a los individuos de la arbitrariedad de quien detenta ese poder. A partir de ese momento, un régimen «constitucional» es no sólo un régimen que tiene una Constitución, sino también un régimen que garantiza la libertad individual y, especialmente, la seguridad personal. En este sentido, debemos subrayar el paralelismo existente entre el movimiento constitucional y la afirmación de las libertades individuales a través de las Declaraciones de Derechos, desde el Bill of Rights (Inglaterra, 1689) a las famosas Declaraciones americana y francesa. Baste recordar que el artículo 16 de la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano, votada por la Asamblea Nacional Constituyente el 26 de agosto de 1789, declara que «toda sociedad en la que la garantía de los derechos no esté asegurada ni establecida la división de poderes, no tiene Constitución». Es en este sentido en el que la «monarquía constitucional» —es decir, limitada— se opone a la monarquía absoluta.

Para entender en su verdadera dimensión la fuerza y la trascendencia del movimiento constitucional es preciso retroceder hasta sus orígenes, hasta la Inglaterra del siglo XV, rastrear en las colonias inglesas de Norteamérica y detenernos en la consagración definitiva de la formulación moderna de la Constitución, con la Revolución francesa de 1789.

a) Inglaterra

En 1648 la facción puritana del Consejo Militar de Cromwell elaboró un proyecto de Constitución, el *Agreement of the People*, con la intención de establecer una

ley suprema que limitara las prerrogativas del Parlamento, enunciara los derechos y libertades de los ciudadanos y fuera ratificada por todos los ingleses antes de su promulgación. Pero ni el Parlamento ni Cromwell lo aceptaron y la tentativa se frustró. Sin embargo, muchas de sus ideas fueron incorporadas posteriormente al *Instrument of Government* impuesto por Cromwell en 1653, y que es considerado como el primer ejemplo de Constitución escrita en sentido moderno (Schmitt) y de intento práctico de división de poderes (Lucas Verdú).

Pero esta noción de Constitución que resulta de la Revolución de 1648 no tuvo éxito en Inglaterra. Salvado el paréntesis de Cromwell, la Constitución inglesa es consuetudinaria y fundamentalmente histórica en el sentido de que no está recogida en un único texto escrito y codificado. Decía Tocqueville (1991) que los ingleses no tienen Constitución en el sentido continental de la palabra, pero quizá tienen algo mejor: «el sentido constitucional gracias al cual han conseguido, más que por documentos tan solemnes como efímeros, las ventajas que se esperan de una Constitución».

b) Las colonias inglesas de Norteamérica

Puede decirse que fueron múltiples y diversos los factores que llevaron a los colonos norteamericanos a considerar la Constitución no como una simple descripción de la organización política, ni como una concesión de los gobernantes, sino como un acto, deliberadamente querido, por el cual el pueblo soberano fija los principios según los cuales desea organizar los poderes públicos.

La influencia pactista de carácter religioso (recordemos que son causas religiosas las que generan el establecimiento de las primeras colonias) será decisiva en el origen del espíritu constitucional americano.

Acostumbrados a celebrar pactos con Dios para fundar sus comunidades de fieles (*by a wiffing covenant made with their God*), los colonos ingleses de Norteamérica, influidos también por las obras del juez Coke y de Locke, celebraron pactos fundacionales de las colonias (*Plantation Covenants*), en los que se sentaban las bases de las comunidades nacientes, mediante el establecimiento de una serie de reglas políticas y de convivencia. En estos pactos o *Covenants* puede observarse perfectamente esa idea de la Constitución concebida como acto soberano de los fundadores por el que se funda la comunidad política, y que se transforma por ello en ley suprema de dicha comunidad (*The Supreme Law of the Land*). Precisamente, esta supremacía de los *Covenants* se aseguraba, por una parte, por el sometimiento del poder legislativo (las *Lower Houses* de las colonias no eran omnipotentes como la Cámara de los Comunes) y, por otra, por la tradición del *Commou law*.

De entre los *Covenants* podemos citar, por su importancia, dos:

— El *Mayflower Compact*, firmado en 1620 por los Padres Peregrinos durante su travesía desde Holanda, y que es considerado por algunos autores como la primera Constitución política y democrática que haya existido en el mundo.

— Las *Fundamental Orders of Connecticut*, de 1639, que con tienen también todos los elementos de una Constitución en sentido moderno.

Finalmente, la tradición constitucional de las colonias se plasmó solemnemente en las Constituciones que éstas, en pleno proceso emancipador de la metrópoli, se otorgaron ya a partir de junio de 1776 tomando como punto de partida sus respectivos Covenants y, más tarde, en la Constitución Federal de 1787, redactada por una Convención reunida en la ciudad de Filadelfia.

c) Francia

Durante cierto tiempo, los teóricos franceses, influidos en gran medida por las doctrinas del contrato social (Rousseau) y alentados por la divulgación de las Constituciones aprobadas al otro lado del Atlántico, venían abogando por una Constitución escrita que sirviera de límite al absolutismo del monarca y desplazara el centro de poder del Rey al pueblo y sus representantes.

Esta aspiración cobró fuerza meses antes de la Revolución. Cuando el 5 de mayo de 1789 Luis XVI presidía en Versalles la sesión inaugural de los Estados Generales (que no habían sido convocados desde 1614), pocos podían aventurar la trascendencia y consecuencias del acto que venía motivado por el déficit de la Hacienda Real.

Desde el primer momento, la burguesía no aceptó los sistemas de elección y votación adoptados por los viejos Estados Generales. En una serie de folletos y manifiestos, el más famoso de los cuales fue el del abate Enmanuelle Sieyés titulado *¿Qué es el Tercer Estado?* (1973) se reivindicaba para la burguesía el derecho a representar mayoritariamente al país. Y, aunque la nobleza se opuso obstinadamente, al final el Consejo Real terminó por aceptar un Decreto por el que el número de diputados del Tercer Estado se igualaba al de los otros dos brazos juntos (nobleza y clero). Nada se consiguió, sin embargo, en cuanto al sistema de votación, ya que los burgueses querían hacerlo por cabeza, mientras los estamentos tradicionales pretendían mantener el voto por órdenes, con lo que se aseguraba su superioridad.

Poco después de la apertura de los Estados Generales, una disputa sobre la verificación de las credenciales, previa a la votación, precipitó los acontecimientos y el Tercer Estado —al margen de los otros dos estamentos— se constituyó en Asamblea Nacional. La monarquía no acertó a comprender el valor revolucionario de este hecho que Madame de Staël calificó como «la revolución misma». Luis XVI se limitó a cerrar el palacio Des Menus-Plaisirs, donde se reunía el Tercer Estado, con el pretexto de realizar unas obras de acondicionamiento. Fue una reacción insuficiente e inútil. Los diputados se trasladaron a la sala cercana del Jeu de Paume y juraron solemnemente no separarse hasta redactar una Constitución para Francia, que vería la luz dos años después, en 1791.

El 7 de julio de 1789 la Asamblea Nacional tomaba el nombre de Constituyente con poder normativo sobre el orden político, siguiendo la teoría formulada por Sieyès sobre el poder constituyente que pertenece exclusivamente a la Nación y es ejercido por sus representantes. De esta forma, la monarquía absoluta y el Antiguo Régimen desaparecían jurídicamente de Francia bajo la presión de la burguesía.

d) El movimiento constitucional y el falseamiento de las constituciones

El universalismo de la Constitución escrita es la consecuencia lógica de las Revoluciones americana y francesa. Como escribió Loewenstein (1982) la Constitución escrita ofreció el marco dentro del cual se alcanzó en generaciones posteriores la completa democratización del proceso del poder político. Sin embargo, en la expansión del movimiento constitucional, y consecuentemente de la Constitución escrita, se generó en las monarquías europeas continentales un concepto de Constitución más como documento ideal que como instrumento jurídico.

A este respecto, Tocqueville (1991) observaba que si los franceses tenían el gusto por las teorías políticas era porque el régimen bajo el que vivían les impedía aplicarlas y comprobar su insuficiencia. Por el contrario, los norteamericanos, acostumbrados a gobernarse ellos mismos, medían por la experiencia la inadecuación de las ideas generales a los problemas concretos.

En esta primera fase de expansión del Estado constitucional en el siglo XIX en Europa, la Constitución era fundamentalmente una premisa política que se situaba fuera del ordenamiento jurídico, cuyo vértice no era la Constitución, sino la ley.

Por otra parte, al no ser frecuente que todos los Estados tuvieran una Constitución, los pueblos del continente europeo depositaron en ella todas sus esperanzas. La Constitución apareció entonces como la panacea de todos los pro-

blemas del país. En este sentido, Torres del Moral (1986) ha puesto de relieve una de las principales causas de la inestabilidad y superficialidad del constitucionalismo español desde sus orígenes en 1812: la mitificación de la Constitución como instrumento taumatúrgico para alcanzar ciertos objetivos políticos, de tal manera que cuando cambiaba el grupo en el poder se modificaban dichos objetivos, lo que provocaba la necesidad imperiosa de cambiar la Constitución. Pero como las estructuras sociales y económicas no se transformaban de forma automática, la nueva Constitución era indefectiblemente falseada en su aplicación, igual que lo había sido la anterior y lo sería la siguiente.

La inestabilidad constitucional, que no ha sido exclusiva de España, ha producido una considerable erosión de lo que Lucas Verdú (1983) ha llamado «el sentimiento constitucional» que no depende sólo de la longevidad de la Constitución, sino fundamentalmente de la mentalidad y las vivencias históricas de un pueblo en relación a su Constitución, a lo cercana o lejana que la sienta: «el sentimiento constitucional consiste en la adhesión interna a las normas e instituciones fundamentales de un país, experimentada con intensidad más o menos consciente, porque se estiman (sin que sea necesario un conocimiento exacto de sus peculiaridades y su funcionamiento) que son buenas y convenientes para la integración, mantenimiento y desarrollo de una justa convivencia».

2. LA CONSTITUCIÓN EN SENTIDO FORMAL Y LA CONSTITUCIÓN EN SENTIDO MATERIAL

La Constitución en sentido formal alude a la Constitución escrita, la norma de más alto rango del ordenamiento jurídico, la norma suprema que se distingue del resto de las normas por los órganos y procedimientos que intervienen en su aprobación y revisión. El mantenimiento de su supremacía implica, por una parte, que no puede ser reformada por el mismo procedimiento que una ley ordinaria y, por otra, la necesidad de establecer un sistema que permita controlar efectivamente la conformidad de las normas inferiores a la Constitución.

En sentido material, por el contrario, la Constitución puede ser definida en función de su contenido, de la materia que regula: la forma de Estado, los órganos políticos, sus atribuciones, sus relaciones con los ciudadanos.

Lógicamente, si se mantiene esta distinción entre noción formal y noción material de Constitución, se comprueba fácilmente que ambas no siempre coinciden. Así, se podría afirmar que ni todo el contenido de la Constitución es Derecho constitucional, «ni todo el Derecho constitucional está contenido en la Constitución». En tal sentido, la Constitución escrita puede dejar fuera normas que, sin embargo,

se refieren al ejercicio del poder, es decir, que son «materialmente constitucionales», como, por ejemplo, el Derecho parlamentario, el Derecho electoral... Y al contrario. En algunos textos constitucionales aparecen disposiciones que nada tienen que ver con las reglas fundamentales que conciernen a la organización y ejercicio del poder en el Estado, pero que por estar incluidas en la Constitución serían sólo «formalmente constitucionales»: por ejemplo, el artículo 25 bis de la Constitución suiza, que prohíbe el sacrificio del ganado según el rito israelí; o las enmiendas 18 y 21 de la Constitución norteamericana, relativas al consumo de bebidas alcohólicas.

Frente a esta concepción, hay que entender –como hiciera I. de Otto (1989) que este dualismo es la expresión dogmática de la negación del valor normativo de la Constitución, es decir, de que todos sus preceptos son igualmente obligatorios, independientemente de la materia que regulen y de que a todos ellos les corresponde la condición de norma suprema.

Lo que hace que una norma sea constitucional no es la materia que regula, sino la posición que ocupa en el ordenamiento jurídico, su situación jerárquicamente superior a la legislación. Por eso, todas las normas incluidas en una Constitución son normas constitucionales, normas supremas, mientras que carecen de este carácter las que quedan fuera del texto constitucional aunque tengan por objeto la regulación de aspectos relativos a la organización y ejercicio del poder político.

2.1. La Constitución en sentido formal

a) La Constitución como instrumento de limitación del poder

Desde que los revolucionarios de 1789 concibieron la Constitución como el medio no sólo de organizar el Estado, sino también de limitar el poder del Monarca, la noción de constitución asume un nuevo significado: la Constitución es, además del Estatuto que regula la estructura de los poderes del Estado, un documento solemne votado por una Asamblea Constituyente que limita el poder en el seno del Estado, y el poder del Estado en el seno de la sociedad civil. Es este segundo sentido el que traduce el ya citado articulo 16 de la Declaración (francesa) de Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789: «Toda sociedad en la cual no esté asegurada la garantía de los derechos ni establecida la separación de poderes no tiene Constitución.» Se identificaba así el concepto de Constitución con un contenido garantista que se desprendía del programa político del movimiento liberal.

Con su institucionalización mediante la Constitución, el poder queda comprendido en un determinado orden jurídico basado en la razón y, en consecuencia, queda limitado. Este proceso constituye el primer paso en la formación del Estado de Derecho (un Estado que acepta ser limitado por el Derecho) frente al «Estado-Policía» propio del Antiguo Régimen.

Este principio limitativo del poder y de garantía de las libertades individuales pervive aún en el constitucionalismo contemporáneo, reforzado igualmente mediante su formulación en un documento escrito que simboliza solemnemente la decisión de la comunidad, el pacto constitucional.

b) La Constitución como norma suprema

La Constitución escrita es, ante todo, una norma, la norma suprema del ordenamiento jurídico. En este sentido, la Constitución no es sólo la primera fuente del ordenamiento jurídico estatal, sino la fuente que disciplina las demás fuentes, es decir, el resto de los tipos normativos de dicho ordenamiento.

Esta concepción normativa que mantiene la supremacía de la Constitución sobre la legislación ordinaria y determina su validez —presente desde hace siglos en el sistema norteamericano— no se articuló en el constitucionalismo de la Europa continental hasta el período de entreguerras, si bien se consolidó definitivamente a partir de 1945.

Para la tradición constitucional europea (continental), la Constitución no era una norma jurídica, sino un documento político, que institucionalizaba los elementos básicos del proceso político. Por lo tanto, no era Derecho inmediatamente aplicable, sino que necesitaba de la ley para cobrar fuerza obligatoria efectiva.

Por el contrario, el constitucionalismo norteamericano mantuvo desde sus orígenes la consideración de la supremacía normativa de la Constitución frente a la doctrina inglesa de la «soberanía del Parlamento» (decía Blackstone que «lo que hace el Parlamento, ninguna autoridad sobre la tierra puede deshacerlo»). Ya en *El Federalista*, Hamilton (2000) proponía las dos garantías constitucionales que permiten asegurar de manera eficaz la supremacía de la Constitución sobre el resto de las normas emanadas del poder legislativo. En primer lugar, la exigencia de observar un complejo mecanismo para reformar la Constitución y, en segundo lugar, la necesidad de considerar la Constitución como Derecho Fundamental (*Fundamental law*) que impone a los jueces una vinculación más fuerte que la debida a las leyes («la Constitución debe ser preferida a la ley; la

intención del pueblo a la de sus agentes»), con la consecuencia lógica de que son los tribunales quienes tienen el deber de inaplicar las leyes del Congreso que le sean contrarias («los jueces deben ajustar su decisión al Derecho Fundamental, no a aquél que no es fundamental).

Esta tesis de la supremacía constitucional se consagró en la Constitución Federal norteamericana de 1787, en cuyo articulado se proclama que la Constitución es «el Derecho supremo del país» (*The supreme law of the land*) y que «los jueces de cada Estado estarán obligados a observarla aun cuando haya en la Constitución o en las leyes de los Estados miembros alguna disposición que la contradiga» (art. VI).

Reforzada por la estructura federal de los Estados Unidos, la consideración de la Constitución como norma suprema es también consecuencia de la tradición jurídica del *Common law*, según el cual corresponde al juez determinar el Derecho aplicable y resolver todos los conflictos que surjan como consecuencia de la aplicación del mismo. Partiendo de la premisa de que la Constitución es Derecho, el principio inglés *Judge made Law* se convierte en Norteamérica en *Judge made constitutional law*.

En Europa continental, la recepción de esta concepción normativa es tardía. No será hasta después de 1919, y fundamentalmente a partir de la segunda posguerra, cuando se produzca el reconocimiento del valor normativo de la Constitución y, en consecuencia, de las garantías constitucionales que protegen su posición prevalente en el ordena miento jurídico:

—La garantía extraordinaria, consistente en que la reforma de la Constitución ha de hacerse mediante procedimientos excepcionales, distintos del previsto para la elaboración y aprobación de las leyes.

— La garantía ordinaria, que estriba en el control de la constitucionalidad de las leyes. Esta garantía preserva y afirma el respeto cotidiano de la supremacía del texto constitucional imponiendo una sanción a aquellas normas inferiores que vulneran la norma suprema: su inaplicación, en unos casos (sistema norteamericano), y su expulsión del ordenamiento jurídico, en otros (sistema europeo continental). En este sentido es abundante la jurisprudencia del Tribunal Constitucional español, que ha señalado en reiteradas ocasiones que «no conviene olvidar nunca que la Constitución, lejos de ser un mero catálogo de principios de no inmediata vinculación, y de no inmediato cumplimiento hasta que no sean objeto de desarrollo por vía legal, es una norma jurídica, la norma suprema de nuestro ordenamiento».

2.2. La Constitución en sentido material

Desde el siglo pasado, han sido múltiples y diversas las teorías sobre la Constitución en sentido material, es decir, las que ponen el énfasis en su contenido o funciones.

a) Concepto sociológico de Lassalle

En una conferencia pronunciada en Berlín en la primavera de 1862, recogida posteriormente en un libro bajo el título *¿Qué es una Constitución?*, F. Lassalle (1974) destacado jurista de ideas socialistas, mantuvo que «los problemas constitucionales no son primariamente problemas de Derecho, sino de poder; la verdadera Constitución de un país sólo reside en los factores reales y efectivos de poder que en ese país rigen».

Para Lassalle, las Constituciones escritas no tienen valor ni son duraderas más que cuando dan expresión a los factores de poder imperantes en una determinada realidad social. De lo contrario, son «simples hojas de papel».

b) Concepto material normativo de Kelsen

La Constitución se presenta ante el prestigioso jurista austríaco como aquella parte del ordenamiento jurídico que lo conecta con la hipótesis de donde deriva su validez. Desde esta perspectiva del positivismo normativista, la Constitución es simplemente «el grado superior del Derecho positivo, cuya función esencial es la de, designar los órganos encargados de la creación de las normas generales y determinar el procedimiento que deben seguir» (Kelsen, 1977).

c) Concepto material decisionista de C. Schmitt

En el pensamiento de C. Schmitt (1982) la Constitución se entiende como «una decisión de conjunto sobre el modo y la forma de la unidad política». Surgida de un acto del poder constituyente, la Constitución «no surge de sí misma», sino en virtud de una voluntad política preexistente, de modo que la unidad política de un pueblo no nace de la Constitución, sino que es el supuesto de ella. Lo que hace la Constitución, a juicio del autor alemán, es fijar la particular forma de existencia de esa unidad política

d) La Constitución «en sentido material» según la doctrina italiana

Mortati (1940) y, siguiéndole de cerca, Barile y De Vergottini mantienen que la Constitución «en sentido material» resalta el papel que cumplen las fuerzas políticas en la fijación de los principios organizativos y funcionales de la vida de un ordenamiento jurídico. Así, se opera una decisiva revalorización de la función desarrollada por la realidad social ya no confinada en lo prejurídico. En consecuencia, para este sector doctrinal, las normas constitucionales no sólo son las formalizadas en un texto solemne *ad hoc*, sino también las contenidas en textos diversos o costumbres, siempre que versen sobre las opciones o aspectos fundamenta les de la organización del Estado.

3. CONTENIDO DE LA CONSTITUCIÓN

Todas las Constituciones tienen un fondo común: regular la organización y el funcionamiento del poder, así como las relaciones entre los gobernantes y los gobernados. Luego, cada Constitución introduce su peculiar forma de poner todos los mecanismos en marcha, de elegir los instrumentos más idóneos para ello, fijando así su propia identidad.

Brevemente, podemos señalar como materia base de toda Constitución moderna los siguientes elementos:

a) Disposiciones diversas, tales como la bandera, la lengua oficial, la capital de la nación..., que simbolizan e integran el Estado.

b) Una declaración de derechos fundamentales y un sistema de garantías de esos derechos.

e) La fijación de los órganos de producción del Derecho y el sistema de fuentes o tipos normativos.

d) Las reglas de organización y procedimiento del funcionamiento de las diversas instituciones.

e) Ciertos principios de organización económica y social.

f) El procedimiento de reforma, en su caso.

También es tradicional distinguir en las Constituciones entre preámbulo y articulado y, dentro de éste, diferenciar dos partes: la parte dogmática y la parte orgánica. El preámbulo suele contener la fórmula solemne que «enuncia quién hace la Constitución y a qué fines se encamina, y sirve para exponer la tendencia y el espí-

ritu del texto al que precede, pero no tiene valor preceptivo, no es verdadera norma» (Pérez Serrano).

La llamada *parte dogmática* contiene la declaración de derechos y libertades, mientras que la *parte orgánica* comprende el conjunto de normas que establecen la organización de los poderes, las relaciones entre ellos, el reparto de competencias... En la actualidad, se atribuye eficacia jurídica directa a ambas partes y, en última instancia, la parte orgánica es garantía de la parte dogmática: el reconocimiento y el res peto de las libertades depende de la naturaleza de las instituciones reguladas en la parte orgánica.

4. TIPOLOGÍA DE LAS CONSTITUCIONES

4.1. Clasificaciones tradicionales

a) Constituciones escritas y Constituciones consuetudinarias

La Constitución escrita es aquella que se halla contenida en un documento formal y codificado. Actualmente, casi todos los Estados poseen una Constitución escrita, con la excepción paradigmática de Gran Bretaña que, paradójicamente, alumbró la primera Constitución escrita en sentido moderno: el *Instrument of Government* de Oliver Cromwell, en 1653

La Constitución escrita —como pusieron de manifiesto los constituyentes franceses de 1789— ofrece certeza, seguridad jurídica a los gobernados, y es garantía de permanencia y regularidad de las funciones orgánicas.

Por el contrario, la Constitución consuetudinaria no se contiene en un único texto, no es producto de un sistema racional ni obra de una Asamblea Constituyente. Este tipo de Constitución es fruto de la experiencia política de un pueblo, modelada sobre la evolución de la vida nacional, y está integrada por multitud de costumbres, convenciones y normas escritas ordinarias.

Hay que advertir, sin embargo, que esta teórica —y para Bryce anticuada— dicotomía «Constitución escrita-Constitución consuetudinaria» no es del todo exacta: en el Reino Unido existen también normas escritas que forman parte de la Constitución, ya que resulta inconcebible en la actualidad una Constitución puramente consuetudinaria que se adapte a las necesidades del complejo Estado contemporáneo. Y en países con Constituciones escritas conviven junto a éstas normas de naturaleza consuetudinaria. En este sentido, Bryce distinguió entre Constituciones

de «tipo antiguo» y de «tipo moderno», según dieran preferencia al *Common law* (modelo inglés) o al *Statute law* (modelo norteamericano).

b) Constituciones extensas y Constituciones breves

Resulta difícil establecer un baremo fijo que determine cuándo una Constitución puede ser considerada extensa y cuándo breve. Tradicionalmente, se dice que la extensión mínima de una Constitución es de 2.500 palabras, su extensión media de 6.000 y la máxima de 6.000 en adelante.

La extensión mayor o menor de una Constitución tiene causas diversas y puede guardar relación con la intención del legislador constituyente y con las circunstancias políticas del momento en que se gesta el texto constitucional. Así, parece que los primeros textos constitucionales fueron muy voluminosos, probablemente por el afán de innovarlo todo, y también por la creencia ingenua en las virtudes de la normación.

Buen ejemplo de esa primera etapa del movimiento constitucional es la Constitución española de 1812, que tenía 384 artículos. Asimismo, los textos constitucionales promulgados en la segunda posguerra son más bien largos y detallados, porque son fruto del deseo de sus redactores de dar cabida a preceptos ordenadores de sectores de la vida social, antes no contemplados (por ejemplo, la Ley Fundamental de Bonn, la Constitución italiana o la española de 1978).

Los defensores de las Constituciones breves y concisas, en cambio, destacan que un texto demasiado prolijo está expuesto a una difícil interpretación y, por ende, a una aplicación defectuosa. Un ejemplo de Constitución breve que ha superado con éxito los doscientos años de vida es la norteamericana de 1787. En distinto sentido al expuesto, las tesis más conservadoras siempre han defendido la brevedad de los textos constitucionales. Así, decía Napoleón que «una Constitución debe ser corta y oscura», subrayando con ello las facilidades que el poder encuentra en un texto poco preciso que deje un amplio margen a la interpretación de los gobernantes.

c) Constituciones rígidas y Constituciones flexibles

Es ésta otra clasificación clásica formulada por el vizconde Bryce (1988) en función del procedimiento que deba seguirse para reformar la Constitución

Lord Bryce basó su estudio en la comparación entre la Constitución británica —consuetudinaria y fácilmente reformable— y la Constitución norteamericana,

escrita y con un complicado sistema de reforma. Llamó flexibles (por su elasticidad para alterar sus formas sin perder sus características esenciales) a las Constituciones que pueden ser modificadas en cualquier momento por el procedimiento legislativo ordinario, ya que no ocupan en el ordenamiento una posición jerárquicamente superior a otras leyes. Por el contrario, las Constituciones son rígidas cuando para reformarlas es necesario observar un procedimiento distinto (del ordinario) y complejo que obstaculice su modificación y garantice su continuidad y permanencia, dado su carácter de norma suprema del ordenamiento jurídico.

Desde esta perspectiva, Bryce mantuvo que las Constituciones consuetudinarias o «de tipo antiguo» son flexibles y que las Constituciones escritas, o «de tipo moderno», son rígidas. No obstante, esta afirmación debe ser matizada ya que la absoluta flexibilidad de las Constituciones no escritas es, muchas veces, teórica, ya que en la práctica resultan más difíciles de reformar que las rígidas. Es ilustrativo al respecto el ejemplo de la Constitución inglesa, cuya reforma, en sus principios básicos, despertaría en la opinión pública británica un fuerte rechazo. De esta forma, una Constitución flexible resulta finalmente más estable que una Constitución formalmente rígida. Además, las Constituciones escritas no sólo se modifican siguiendo las pautas de la reforma, sino también mediante convenciones y merced a la interpretación que de ellas hacen los órganos constitucionales. En este sentido podemos citar la Constitución norteamericana de 1787.

d) Constituciones originarias y Constituciones derivadas

Se dice que una Constitución es originaria cuando contiene un principio funcional nuevo, verdaderamente original para el proceso del poder político, y que es derivada cuando simplemente sigue un modelo constitucional, o unas pautas previamente utilizadas, sin aportar nada nuevo.

Generalmente se consideran como tipos originarios de Constitución:

— La Constitución británica, por el parlamentarismo.

— La Constitución norteamericana, por el presidencialismo y el federalismo.

— La Constitución francesa de 1793, por su diseño del tipo de gobierno de Asamblea.

— La Constitución suiza, por su consagración de los mecanismos de democracia directa.

— El desaparecido constitucionalismo soviético.

En cuanto a las Constituciones derivadas, decía Loewenstein (1982) que «las Constituciones tienen en común con los vestidos femeninos que están sometidas a la moda de su tiempo, por lo que se presentan en "familias" cuyos miembros siguen la línea de sus antepasados hasta la Constitución madre, que ha transmitido a sus descendientes rasgos comunes». De acuerdo con este criterio, podríamos citar muchas de las Constituciones iberoamericanas que han imitado el federalismo y el régimen presidencial de los Estados Unidos, así como las antiguas Constituciones de los países del Este de Europa que hicieron lo propio con la Constitución de la extinta URSS.

4.2. Clasificación ontológica de Loewenstein

Loewenstein (1982) denominó ontológica (por referencia a las cualidades esenciales del ser) a esta clasificación que atiende a la mayor o menor concordancia de las normas constitucionales con la realidad sociopolítica de un país, es decir, a su grado de eficacia en la práctica.

Desde esta óptica, Loewenstein distingue entre Constituciones normativas, nominales y semánticas:

a) Una constitución *es normativa* cuando es realmente observada por todos, gobernantes y gobernados, y está realmente integrada en la sociedad y ésta en ella. En tal caso, la «Constitución es como un traje que sienta bien y se lleva realmente». Se suelen citar como ejemplos de Constituciones normativas las de los países occidentales con una larga tradición democrática.

b) Una Constitución *es nominal* cuando los presupuestos sociales y económicos de un país impiden de hecho o no permiten aún la plena integración de las normas constitucionales en la realidad política. Es «como el traje que está colgado durante cierto tiempo en el armario y se usará cuando el cuerpo nacional haya crecido». La Constitución nominal es propia de aquellos países en los que se implanta una Constitución de tipo occidental sin haber alcanzado la madurez política y en los que normalmente impera un orden social postcolonial.

c) Y una Constitución *es semántica* cuando sus normas se aplican en beneficio exclusivo de los que detentan el poder por la fuerza (ya sea una persona, un grupo o un partido). En estos casos, la Constitución es sólo una fachada que únicamente tiene de Constitución el nombre: «el traje no es un traje, sólo es un disfraz». De ahí que Sartori considere que este tipo de Constituciones deben ser llamadas nominales, no semánticas.

5. EL PODER CONSTITUYENTE: UNA APROXIMACIÓN HISTÓRICA

Cuando Sieyès afirmó en su Exposición razonada de la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano, leída ante el Comité de la Constitución de la Asamblea Nacional francesa el 20 de julio de 1789, que una Constitución supone «ante todo un poder constituyente», trataba de constatar que la creación, la autoría de una Constitución corresponde a un poder distinto y superior a los órganos —poderes— que ella crea y ordena.

La doctrina del poder constituyente surge no tanto de una elaboración teórica como de la praxis del Estado constitucional, nacido de las grandes revoluciones burguesas: la inglesa de 1688, la norteamericana de 1776 y la francesa de 1789.

Es sabido que, en la Edad Media y en la literatura política de la Reforma, sólo Dios tenía *potestas constituens* («Todo el poder viene de Dios»). Este criterio perdura, incluso durante la monarquía absoluta, hasta que los movimientos revolucionarios de Inglaterra y de las colonias inglesas de Norteamérica reclaman para el pueblo (los hombres fundadores del nuevo Estado) la titularidad de ese poder.

La idea de un poder distinto y superior a los poderes constituidos (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) tiene su precedente más lejano en la teoría del pacto religioso *(covenant)*, mediante el cual los fieles presbiterianos de las Iglesias de Inglaterra y Escocia se obligaban a mantener sus creencias y organizar su culto. Influido por esta tesis pactista, el *Agreement of the People*, redactado por una facción del ejército de Cromwell en 1648, se basaba en la consideración de que el pacto del pueblo estaba por encima del Parlamento, cuando era acordado por el mismo pueblo.

Esta concepción de los *covenants,* transformados en pactos políticos, influyó decisivamente en el origen y desarrollo del constitucionalismo norteamericano, desde el Pacto de los Padres Peregrinos a bordo del Mayflower en 1620 hasta la Constitución Federal de 1787, sin olvidar las Constituciones de los Estados miembros.

El modelo norteamericano de poder constituyente se asienta, pues, sobre dos presupuestos básicos:

1) La atribución de ese poder constituyente al pueblo.

2) La exclusión de todo principio representativo: el poder constituyente no puede ejercerse a través de representantes porque es una potestad inalienable. Por eso, cuando se encargaba a una Convención la redacción del texto constitucional, se exigía que su aprobación fuera ratificada por las Asambleas de los colonos (*Town Meetings*) o bien directamente por el pueblo.

Aunque algunos autores mantienen que la práctica norteamericana influyó en la formación del modelo francés de poder constituyente, lo cierto es que su formu-

lación en el pensamiento político de la Francia revolucionaria difiere radicalmente del modelo norteamericano.

Ausente de las teorías de Rousseau y sólo presente de forma indirecta en Montesquieu , la doctrina del poder constituyente tiene su mejor exponente francés en la obra del poco modesto abate Sieyés , quien se atribuyó sutilmente —ante los diputados de la Asamblea que redactó la Constitución del año III— el descubrimiento («definitivo para la Ciencia») de la distinción del poder constituyente de los otros tres poderes tradicionalmente conocidos.

El razonamiento de Sieyés se diferencia sustancialmente del planteamiento norteamericano en la exclusión de la participación directa del pueblo en el proceso constituyente y en la atribución de la soberanía a la Nación, entendida como «una realidad de Derecho Natural» que existe independientemente de toda regla y de toda forma constitucional, pero que en el hilo de su planteamiento se confunde con el famoso Tercer Estado, es decir, con la burguesía. En consecuencia, como la Nación no puede reunirse siempre que las circunstancias pudieran exigirlo, es necesario encomendar la redacción de la Constitución a «una diputación extraordinaria que tenga un poder especial *ad hoc*.

Partiendo, pues, de la soberanía nacional y de la noción de la representación política, Sieyés (1973) enuncia los puntos fundamentales de su teoría sobre el poder constituyente:

a) La Nación tiene un poder constituyente distinto de los creados por la Constitución. La Nación «establece y cambia las Constituciones sin estar sujeta a ninguna regla anterior».

b) El poder constituyente no puede ser ejercido por la misma Nación, sino por «un cuerpo de representantes extraordinarios que suple a la Asamblea de la Nación».

c) Esos representantes extraordinarios son diputados que «obran en virtud de una comisión extraordinaria del pueblo, y su voluntad común equivale a la de la Nación misma».

d) Asimismo, esos representantes están comisionados «para un solo asunto y sólo por un período de tiempo», «sin poder ejercer por sí mismos ninguno de los poderes constituidos».

Muy pronto, consideraciones de oportunidad política llevaron a Sieyès a comprometer la pureza de su pensamiento originario. La interpretación revolucionaria del régimen representativo, basada en el tras lado del pleno ejercicio de la soberanía a las Asambleas Constituyentes representativas, provocó la confusión entre la voluntad constituyente y la voluntad del órgano constituido, ya que aquéllas pro-

longaron sus funciones como poder legislativo ordinario incluso después de aprobada la Constitución.

La práctica política francesa eludió el postulado básico de la doctrina de Sieyès en virtud del cual el poder constituyente no puede ejercer ninguno de los poderes constituidos. En la tradición francesa, las Asambleas Constituyentes han ejercido conjuntamente el poder constituyente y el poder legislativo: han elaborado la Constitución y, a la vez, también han aprobado las leyes, han controlado al Gobierno... Desde la Revolución, éste ha sido el caso de las Asambleas Nacionales de 1789, 1793, 1848, 1875 y 1946.

Esta quiebra del principio primitivo de la separación del poder constituyente y los poderes constituidos es también perceptible en el constitucionalismo español: las Cortes que redactaron la Constitución de 1812 y las Cortes que elaboraron la Constitución de 1978 ejercieron el poder legislativo al tiempo que redactaban el texto constitucional, con la consiguiente ralentización en la elaboración de la Constitución, al tener que solventar los problemas legislativos diarios del país.

Ahora bien, a esta tentación del poder constituyente de ejercer funciones legislativas ordinarias hay que añadir —como ha señalado P. de Vega (1985)— la tentación contraria del poder constituido a desempeñar funciones constituyentes, alegando su condición de representante del pueblo soberano durante el proceso constituyente.

Es posible también que la titularidad del poder constituyente se haga recaer en una minoría que, asimismo, mantiene el ejercicio de la soberanía: son los regímenes autocráticos, sustentados por la fuerza.

En la actualidad, el constitucionalismo democrático surgido tras la segunda posguerra no duda en atribuir el poder constituyente al pueblo, titular del poder soberano. En realidad, es difícil encontrar hoy una negación abierta y total de la afirmación democrática y popular del poder constituyente.

6. CONCEPTO, CARACTERES Y CLASES DEL PODER CONSTITUYENTE

Como afirma Vanossi (1975) la posibilidad de formular una tipología de los conceptos del poder constituyente arranca de la comprobación de que la teoría constitucional utiliza esta expresión (bautizada por Sieyès con diversos sentidos) según la posición ideológica que se mantenga ola adscripción a una determinada Escuela jurídica.

Además, el concepto de poder constituyente varía también según el tipo de Constitución —consuetudinaria o escrita— que se observe. En el caso de una

Constitución consuetudinaria, como la británica, puede decirse que el poder constituyente es el tiempo que otorga fuerza a la práctica, en un proceso ininterrumpido, determinado por la historia y la tradición.

Por el contrario, cuando se trata de redactar una Constitución en un único documento solemne, el poder constituyente es, en palabras de Torres del Moral (1991) «la voluntad política del pueblo que decide sobre su propia existencia democrática» aunque también se podría decir que es la voluntad del pueblo que decide democráticamente sobre su propia existencia política.

Tradicionalmente, se apuntan como *caracteres del poder constituyente* los siguientes:

a) Es un poder *originario*, porque brota directamente del pueblo, sin referencia a instancia intermedia alguna. Como dice Lucas Verdú (1983) el hecho de que no opere por sí mismo, sino a través de representantes, no invalida la originalidad del poder constituyente, porque puede intervenir en el proceso mediante su ratificación por referéndum, y porque puede recabar el derecho a cambiar la Constitución.

b) Es *extraordinario*, ya que actúa sólo para hacer o cambiar la Constitución. En este sentido, su labor es discontinua e intermitente, a diferencia de los poderes constituidos.

e) Es *permanente*, porque la emisión de una Constitución no lo consume ni lo agota. Decía Schmitt que «al lado y por encima de la Constitución sigue subsistiendo la voluntad constituyente del pueblo».

d) Es *unitario e indivisible*, como lo es su titular, el pueblo.

e) Es *soberano*, porque no está sometido ni condicionado por un orden jurídico preexistente.

f) Su ejercicio no tiene más condición que la democracia, como apunta Torres del Moral, por lo que su objeto ha de ser una Constitución que lo sea realmente, y no el disfraz de una autocracia.

Por otro lado, es tradicional distinguir *dos clases o tipos de poder constituyente*:

A) Poder constituyente originario

Es el poder de establecer y fijar las normas fundamentales relativas al ejercicio del poder político. Se trata, en suma, del poder que elabora el texto constitucional que va a fundar el nuevo orden jurídico.

El poder constituyente originario —afirmaba Burdeau (1983)— existe al margen de toda norma de Derecho positivo relativa a su ejercicio.

De los procedimientos democráticos de ejercicio del poder constituyente originario, la Asamblea Constituyente y el referéndum son los más frecuentes desde finales del siglo XVIII.

En América del Norte la mayoría de las Constituciones que se dieron los nuevos Estados independientes, así como la Constitución federal de 1787, fueron redactadas por Convenciones, es decir, por Asambleas especialmente elegidas por el pueblo para tal fin. Pero fue la Revolución francesa la que confirió a las Asambleas Constituyentes su verdadera significación, hasta el punto de erigirlas en Asambleas soberanas, como las que se sucedieron en Francia desde 1789.

En cuanto a la técnica del referéndum, su inserción en el trámite final de la sanción de una Constitución, redactada ex novo, se promovió (por influencia de las ideas puritanas inglesas y de Rousseau) en los albores del constitucionalismo moderno, y respondía a la finalidad de evitar que el derecho del pueblo a elaborar su norma fundamental pudiera convertirse en una mera declaración sin ningún valor, de tal manera que el poder constituyente recayera exclusivamente en las Asambleas o Convenciones constituyentes.

En estos supuestos, el referéndum puede adoptar varias formas:

a) Referéndum consultivo o «ante constitutionem»

Su finalidad es recabar la opinión del electorado sobre las decisiones fundamentales que debe contener la Constitución. Dos ejemplos de este tipo de referéndum son el referéndum francés de 3 de noviembre de 1945 (celebrado para confirmar la continuación de la III República o constituir un nuevo régimen) y el referéndum italiano de 2 de junio de 1946 (sobre el carácter monárquico o republicano de la nueva Constitución). Y también podríamos citar un ejemplo propio: el referéndum celebrado en España el 15 de diciembre de 1976 (Ley para la Reforma Política), que planteaba la adopción del principio democrático que se consagraría más tarde en la Constitución de 1978.

b) Referéndum constituyente o constitucional

Su objeto es sancionar el texto constitucional aprobado por una Asamblea o cuerpo representativo que ha ejercido el poder constituyente originario. En este

sentido, la Convención francesa promulgó, con anterioridad a la ratificación de la Constitución de 1793, un Decreto el 21 de agosto de 1792 por el que se establecía que «no puede haber Constitución que no sea aceptada por el pueblo».

En Estados Unidos no se utilizó el referéndum para la ratificación de su Constitución Federal (que sólo se sometió a la sanción de los Estados miembros), ni tampoco está previsto para su revisión. Sin embargo, hay precedentes en la ratificación de las Constituciones de los nuevos Estados independientes (como las de Massachusetts de 1780 y New Hampshire de 1783) en las que el referéndum aparece como una exigencia de la soberanía popular.

Pero el referéndum constituyente o constitucional también ha merecido la desconfianza de quienes presienten en su uso un arma más al servicio de los regímenes totalitarios. En este sentido podemos mencionar los regímenes autoritarios del siglo XX, que no pudieron sustraerse a «la seducción que ejerce, a pesar de todo, la idea democrática del referéndum y no escatimaron esfuerzos para organizar plebiscitos constituyentes que no son sino una desviación perversa del referéndum» (Burdeau). Entre ellos podríamos citar, en España, los convocados por Franco para ratificar algunas de las Leyes Fundamentales.

B) Poder constituyente derivado

Es el poder de revisar la Constitución. Tal revisión puede tener como finalidad:

— Colmar las lagunas que se hubieran descubierto.

— Corregir las imperfecciones técnicas que se desprendieran del funcionamiento de las instituciones.

— Marcar un cambio en la orientación política del régimen.

El ejercicio del poder constituyente derivado está —en las Constituciones rígidas— previsto y organizado en la propia Constitución, y su actuación corre a cargo de un órgano creado por el texto constitucional. Por eso se dice que el poder de revisión es un poder intermedio entre el poder constituyente originario y el poder constituido.

En cuanto a los *límites del poder constituyente*, la doctrina mantiene sin vacilaciones el carácter ilimitado y absolutamente libre del poder constituyente originario, es decir, la inexistencia de límites formales o materiales en su ejercicio, en cuanto es expresión de una potestad suprema que se identifica con la soberanía. Por el contrario, el poder constituyente derivado o poder de revisión es, por su propia naturaleza, limitado. Esta limitación no sólo se corrobora por la existencia de condicionamientos formales y/o materiales que encuentra en su ejercicio, sino

fundamentalmente por la idea de que el poder de revisión no puede, en ningún caso, destruir la Constitución, abrogarla y sustituirla por una nueva.

El poder de revisión es siempre un poder limitado, incluso cuando el texto constitucional prevé su reforma total, como en el supuesto del artículo 168 de nuestra Constitución vigente. Porque reformar es sólo adaptar la Constitución a una nueva realidad, no destruirla. Esta tarea únicamente incumbe al poder constituyente originario, no al derivado. En este sentido, cuando se viola el principio de limitación del poder de revisión, es decir, cuando se utiliza artificialmente para elaborar una nueva Constitución, estamos ante una práctica que la doctrina francesa ha calificado de fraude a la Constitución. Esta práctica, utilizada por los fascistas en Italia y los nazis en Alemania, les permitió transformar por completo la Constitución desde los órganos de revisión, introduciendo un Derecho nuevo y un régimen político radicalmente distinto, todo ello envuelto en una apariencia de continuidad constitucional.

Como ha señalado Burdeau (1983), la limitación del poder constituyente derivado o de revisión viene dada por varias razones:

a) Porque el órgano que ejerce el poder de revisión es un órgano fijado por la propia Constitución, de la que obtiene su legitimidad para reformarla.

b) Porque un órgano creado por la Constitución no puede ejercer un poder ilimitado; sólo la Nación o el pueblo son soberanos.

e) Porque las formas de revisión vienen impuestas por el tipo de régimen político establecido por la Constitución.

Por otra parte, la doctrina recoge tradicionalmente la existencia de una serie de factores que actúan a modo de límites extrajurídicos que intervienen tanto en el ejercicio del poder constituyente originario como en el derivado:

a) Límites ideológicos, como las creencias o los valores de una comunidad política.

b) Límites estructurales, que conforman la realidad social existente.

7. LA REFORMA CONSTITUCIONAL

7.1. Evolución Histórica

Cuentan que el sabio Licurgo recibió de los lacedemonios el encargo de redactar una «constitución» para Esparta. Cuando terminó su obra, dudó de su bondad.

Entonces, convocó a los ciudadanos al ágora y les comunicó su intención de ir a Delfos a consultar al oráculo, haciéndoles jurar antes de su partida que respetarían esa «constitución» hasta su vuelta. Al saber por la pitonisa que su obra era excelente, Licurgo decidió no volver a Esparta, dejando a la ciudad prisionera del juramento que había hecho y, por lo tanto, de la «constitución», que les había dado.

En el siglo XVIII aunque hacía ya tiempo que los oráculos habían enmudecido, las Constituciones nacieron también con vocación de inmutabilidad, en aras de su condición de garantía contra la opresión y el poder absoluto. Por eso, no debe resultarnos extraño que los constituyentes de 1791 pensaran que trabajaban «para la eternidad».

Lo cierto es que muy pronto los redactores de los textos constitucionales fueron conscientes de que éstos no resistirían indefinidamente la evolución de la sociedad y el paso del tiempo. Así se fue afianzando la creencia en que «el poder constituyente de un día no puede condicionar el poder constituyente del mañana». La idea del cambio constitucional —clave en los escritos de Jefferson y Paine, que se preguntaban cómo los muertos pueden imponer su voluntad contra los vivos— se materializó en la Constitución Federal norteamericana de 1787 y en las francesas de 1791 y 1793. Esta última, en su artículo 28, proclamaba solemnemente que «un pueblo tiene siempre el derecho de cambiar, reformar y revisar su Constitución. Una generación no puede imponer sus leyes a las generaciones futuras».

Así, el constituyente abandonó su pretensión de que las Constituciones fueran inmutables y trató de asegurar su permanencia y continuidad. ¿Cómo? Dejando abierta la puerta de una eventual revisión de su obra, previendo en el propio texto constitucional el cambio: la forma en que podría ser modificada. En este sentido, destacan con fuerza las palabras de Frochot, pronunciadas ante la Asamblea Nacional Constituyente francesa el 3 de septiembre de 1791, resaltando la decisión del poder constituyente de autolimitarse al prever unos mecanismos para reformar la norma constitucional: «Es precisamente como consecuencia de su omnímoda potestad por lo que la Nación se prescribe a sí misma un medio pacífico y legal de ejercitar su poder de revisión. Lejos de ver en este acto una alienación de la soberanía, yo lo entiendo, al contrario, como una de las más hermosas manifestaciones de su fuerza y de su independencia».

La previsión de un mecanismo de reforma protege al ordenamiento constitucional de una ruptura fuera de control, dejada al azar y la violencia.

Históricamente, el problema de la reforma constitucional aparece *ab initio* estrechamente ligado a la Constitución escrita y rígida. La rigidez constitucional es una de las garantías constitucionales que permite asegurar eficazmente —junto al

control de la constitucionalidad de las leyes— la supremacía de la Constitución como norma jurídica sobre el resto del ordenamiento.

La fijación en el propio texto constitucional de un procedimiento especial para su reforma —distinto y más complejo que el procedimiento legislativo ordinario— subraya, por un lado, su vocación de permanencia y estabilidad en el tiempo y, por otro, la solemnidad que debe revestir la modificación de la Norma suprema, del Pacto originario, con el fin de evitar que la Constitución pueda quedar a merced de mayorías parlamentarias meramente coyunturales.

7.2. Concepto y funciones de la reforma constitucional

Decía Loewenstein (1982) que una Constitución ideal «sería aquel orden normativo conformador del proceso político, según el cual todos los desarrollos futuros de la comunidad, tanto de orden político como social, económico y cultural, pudieran ser previstos de tal manera que no fuera necesario un cambio de normas conformadores». Pero la Constitución ideal no existe, ni ha existido ni existirá jamás.

Por eso, porque la Constitución es hija de su tiempo, interviene la reforma constitucional: para adecuarla a la cambiante realidad de cada momento histórico.

Definida por G. Jellinek (2000) como «la modificación de un texto constitucional producida mediante acciones voluntarias e intencionadas», la reforma tiene conceptualmente una doble vertiente: formal y material.

En *sentido formal* alude a las técnicas y procedimientos previstos por la propia Constitución para su revisión. Y en *sentido material* se refiere al objeto, a la materia que puede ser modificada.

La reforma también puede ser definida *funcionalmente,* es decir, por las diversas funciones que cumple:

a) Permite adaptar la realidad jurídica (la Norma Fundamental) a la realidad política, sin romper la continuidad formal del Ordenamiento.

b) Permite colmar las lagunas que puedan detectarse en la Constitución, con el fin de evitar que se paralice el proceso político. En este sentido, las lagunas pueden ser descubiertas u ocultas. Una laguna constitucional es descubierta cuando el poder constituyente fue consciente de la necesidad de la regulación de un determinado problema y no lo hizo por determinadas razones. Y es oculta cuando en el momento de elaborar la Constitución no puede preverse la necesidad de regular un determinado asunto. Un ejemplo

de laguna descubierta es la decisión del constituyente alemán de 1949 de no regular en la Ley Fundamental de Bonn el régimen de defensa militar, que sería organizado por una Ley Constitucional de 1954. Y un ejemplo de laguna oculta es la prohibición del tercer mandato presidencial de la enmienda XXII de la Constitución de Estados Unidos.

c) Es una garantía que permite preservar la continuidad jurídica del Estado. Al exigirse la observancia de procedimientos más complejos para reformar el texto constitucional que para modificar la legislación ordinaria, se garantiza la supremacía de la Constitución y la diferenciación entre el poder de revisión (poder constituyente derivado) y el poder legislativo ordinario.

d) Protege también al texto constitucional de una ruptura violenta, lo que supondría su propia destrucción.

Y, *técnicamente*, la reforma consiste en añadir, suprimir o cambiar algo en una Constitución según sus propias previsiones; y estas alteraciones pueden afectar a uno o varios artículos, o a una o varias palabras. Por ejemplo, la única reforma del texto constitucional español llevada a cabo hasta el momento se aprobó el 27 de agosto de 1992, y sólo afectó al artículo 13.2, que añade los términos "y pasivo" al texto original con el fin de adaptarlo al Tratado de la Unión Europea, firmado en Maastricht en febrero de 1992. En este sentido, el artículo 13.2 de nuestra Constitución reza textualmente: "Solamente los españoles serán titulares de los derechos reconocidos en el artículo 23, salvo lo que, atendiendo a criterios de reciprocidad, pueda establecerse por tratado o ley para el derecho de sufragio activo *y pasivo* en las elecciones municipales".

En cuanto a *la frecuencia* de la reforma, podría pensarse que cuanto más antigua es una Constitución, más necesitada de reforma estará. Sin embargo, la Constitución norteamericana de 1787 es ejemplo de lo contrario: en más de dos siglos ha sido reformada en escasas ocasiones, debido fundamentalmente a que la labor de acomodación del texto fundamental a los nuevos tiempos es efectuada por la interpretación que de él hacen los jueces y tribunales. No obstante, el artículo 5 de la Constitución Federal de Estados Unidos prevé un procedimiento de reforma a través de la adición de "*Enmiendas*" que tienen el mismo valor jurídico que el texto constitucional. En este sentido, es obligado recordar que las diez primeras Enmiendas —aprobadas el 15 de diciembre de 1791— son consideradas la Declaración de Derechos (Bill of Rights) de la Constitución norteamericana. En la actualidad, el texto fundamental de EEUU contiene 27 Enmiendas (la última de las cuales fue aprobada en 1992) y entre ellas se encuentra la abolición de la esclavitud (Enmienda XIII), el reconocimiento del derecho de sufragio femenino (Enmienda

XIX) y el llamado “sufragio racial” (Enmienda XV, que prohíbe restringir o denegar el derecho de sufragio por razones de raza o color).

Por el contrario, el uso abusivo de la reforma puede erosionar la eficacia normativa de la Constitución e impide generar un «sentimiento constitucional» en la población y en los que detentan el poder. Ahora bien, esto no significa que la Constitución no deba ser nunca reformada, sino simplemente que la operación de reforma debe poner se en marcha sólo cuando sea absolutamente necesario.

7.3. El procedimiento de la reforma constitucional

El análisis de las Constituciones rígidas revela la existencia de una pluralidad de procedimientos para llevar a cabo la reforma. Aun así, podemos señalar unas fases comunes a todas ellas: la iniciativa para reformar, la elaboración de la reforma y su aprobación definitiva.

A) Iniciativa de la reforma

¿Quién puede proponer una reforma de la Constitución? Los textos constitucionales ofrecen distintas respuestas:

a) Iniciativa exclusiva del Gobierno. Es habitual en los regímenes cesaristas y autoritarios: fue práctica habitual durante los dos imperios napoleónicos.

b) Iniciativa exclusiva del Parlamento. Fue la previsión generalizada en las Constituciones demoliberales que privilegiaban el papel del Legislativo, como las Constituciones francesas de 1791 y del año III, y la norteamericana de 1787.

c) Iniciativa compartida por el Gobierno y el Parlamento. Es la fórmula más utilizada por el constitucionalismo democrático surgido de la segunda posguerra. Inspirada en una regla propia del parlamentarismo para la iniciativa legislativa, esta fórmula es seguida por las Constituciones de Francia, Alemania y España.

d) Iniciativa compartida por el pueblo y el Parlamento. Se trata de la forma más democrática de iniciar el procedimiento de reforma constitucional, ya que permite, la participación directa del titular de la soberanía a través de la presentación de un número determinado de firmas. Es el caso de la Constitución suiza y de las Constituciones de algunos länder alemanes.

B) Elaboración y aprobación de la reforma

El grado de rigidez varía de una Constitución a otra. Pero todas tratan de conciliar la necesidad de proteger el texto constitucional de posibles abusos reformadores con la pretensión de no impedir las modificaciones indispensables.

Las Constituciones rígidas distinguen la reforma constitucional de la reforma de una ley ordinaria en aspectos orgánicos y/o procesales.

Existe *diferencia orgánica* cuando la Constitución atribuye la competencia para su reforma a un órgano especial, elegido o formado *ad hoc*, al que únicamente se encomienda esa función. En este supuesto pueden darse dos modalidades:

a) La Convención reformadora, en palabras de Jameson, es una Asamblea elegida especial y exclusivamente para reformar la Constitución. Este sistema está previsto en el constitucionalismo de los Estados norteamericanos y en la Constitución federal, en cuyo artículo V se incluye como una de las posibles vías de reforma.

b) La Asamblea Nacional o Congreso es un órgano formado por la reunión conjunta y especial de otros órganos existentes (normalmente, las dos Cámaras del Parlamento) que fueron elegidos por el pueblo para el ejercicio de un poder constituido. Este sistema estaba previsto en la Constitución francesa de 1875 y, actualmente, lo recoge la Constitución francesa de 1958.

Por otra parte, existe *diferencia procesal* cuando la Constitución prevé un procedimiento especial en la tramitación para la adopción de la reforma. En este sentido, la Constitución puede exigir:

1. Que la reforma sea adoptada en idénticos términos por las dos Cámaras del Parlamento, de tal manera que la oposición de una Cámara convierte la reforma en imposible. Así lo establece la Constitución francesa de 1958.

2. Que la reforma sea votada y aprobada dos veces consecutivas en la misma legislatura. Es el caso de la Constitución italiana de 1947.

3. Que la reforma sea aprobada por una mayoría cualificada en el Parlamento. Esta es la condición más extendida en el constitucionalismo actual: las Constituciones de Alemania e Italia exigen una mayoría de 2/3, y la Constitución española exige, según la materia que vaya a reformarse, una mayoría de 2/3 (artículo 168) o de 3/5 (artículo 167).

4 Que la reforma sea aprobada por el Parlamento en dos legislaturas diferentes, mediando, en consecuencia, una disolución anticipada de las Cámaras

y la celebración de unas elecciones generales. Este sistema, previsto para la reforma agravada del texto constitucional español, proviene de la Constitución francesa de 1791, que exigía la aprobación de la reforma hasta por cuatro Parlamentos distintos.

5. Que la reforma sea ratificada por el pueblo mediante referéndum, que puede ser obligatorio o facultativo, como prevé nuestra Constitución de 1978. En este sentido, su artículo 168 prevé un procedimiento agravado de reforma cuando se propusiere la reforma total de la Constitución o parcial que afecte al Título Preliminar (principios fundamentales), al Capítulo II, Sección Primera del Título I (de los derechos fundamentales y de las libertades públicas) o al Título II (de la Corona), que lleva aparejado un referéndum obligatorio: la reforma aprobada por las Cortes Generales *"será sometida a referéndum para su ratificación"*. Por su parte, el artículo 167 prevé el procedimiento ordinario de reforma cuando la revisión no sea total o no afecte a las materias señaladas anteriormente, por lo que el referéndum será facultativo al disponer en su apartado tercero que *"aprobada la reforma por las Cortes Generales, será sometida a referéndum para su ratificación cuando así lo soliciten, dentro de los quince días siguientes a su aprobación, una décima parte de los miembros de cualquiera de las Cámaras"*.
6. Que la reforma sea ratificada por los Estados miembros, en el supuesto de un Estado federal: así lo exige la Constitución federal norteamericana.

7.4. Límites de la reforma constitucional

Todas las Constituciones, sean rígidas o flexibles, encuentran límites a la hora de ser reformadas. A estos efectos, es tradicional citar la clasificación que hizo Walter Jellinek en 1931:

a) *Límites autónomos*; son los que vienen establecidos en la propia Constitución. Pueden ser procesales (relativos al procedimiento a seguir en la reforma) y materiales (referidos al contenido de la Constitución). Los límites procesales, a su vez, pueden ser formales (sobre los órganos y procedimientos) y temporales (sobre plazos en los que la Constitución no puede ser reformada). Y los límites materiales pueden ser expresos (las cláusulas de intangibilidad que prohíben la reforma de determinados preceptos constitucionales) y también implícitos (afectan al contenido sustancial del texto constitucional).

b) *Límites heterónomos*: derivan de una norma jurídica extraña o ajena a la Constitución. En este sentido, un ejemplo clásico son las reglas y limites que una Constitución federal impone a las Constituciones de los Estados miembros de la Federación.

Mención especial merecen las llamadas *cláusulas pétreas o de intangibilidad* expresas, que suelen ir referidas a la forma del régimen político (Ley Fundamental de Bonn) o a la forma de la Jefatura del Estado (Constituciones italiana y francesa), y que implican el reconocimiento por el Derecho positivo de la distinción entre poder constituyente y poder de reforma. La declaración por parte de un texto constitucional de una serie de zonas exentas a la acción del poder de reforma, vendría a confirmar su carácter de poder constituido y, sobre todo, limitado. Estas cláusulas de intangibilidad explícitas sólo pueden ser superadas como consecuencia de una revolución o un golpe de Estado, porque para el poder de reforma son jurídicamente insuperables.

Esta cuestión, sin embargo, no es pacífica en la doctrina. En sentido contrario al expuesto, un sector de la doctrina italiana ha subrayado, con grandes dosis de realismo, la inutilidad y relatividad jurídica de los *límites materiales expresos* a la reforma constitucional: porque la Constitución puede ser transformada por completo y destruida por un poder constituyente revolucionario (en el caso de producirse una revolución o un golpe de Estado), y también porque los artículos que contengan la prohibición de reformar pueden ser derogados previamente, de acuerdo con los mecanismos previstos para la reforma (tesis de la reforma en doble grado).

En cuanto a los *límites materiales implícitos* (referidos al contenido esencial o sustancial de la Constitución), un sector doctrinal mantiene que su transgresión, es decir, la anulación del núcleo esencial e identificativo de la Constitución supondría, en última instancia, lo que la doctrina francesa llama un fraude a la Constitución, o, lo que es igual; la utilización del poder de reforma para cambiar de Constitución, no la Constitución.

No obstante, algunas Constituciones, como la española de 1978, no sólo no contienen cláusulas de intangibilidad explícitas, sino que permiten la reforma total. En principio, pues, podría pensarse que, superando el agravado y complejo mecanismo de revisión del artículo 168 de nuestra Constitución, se podrían alterar los principios mismos del régimen democrático español. Sin embargo, a pesar de esta aparente indiferencia valorativa hacia el concepto clásico de Constitución, y aunque se pueda dudar de la eficacia jurídica de los límites impuestos a la reforma (tanto explícitos como implícitos), creemos que nuestra Constitución tiene, al menos, un límite material implícito: no sería conforme a la Constitución suprimir

la democracia misma ni siquiera utilizando un procedimiento democrático. En el supuesto de que se rebasara dicho límite, la Constitución resultante no tendría su fundamento de validez en la Constitución actual, sino en la violación pura y simple de la legalidad constitucional.

8. LA MUTACIÓN CONSTITUCIONAL

La adaptación de un texto constitucional a la cambiante realidad política puede operarse también mediante las llamadas mutaciones constitucionales.

Corresponde a Georg Jellinek (2000) haber establecido, a principios de siglo, un concepto preciso de mutación constitucional: «una .modificación que deja indemne el texto constitucional formalmente. Se produce por hechos que no tienen que ir acompañados por la intención, o consciencia de tal mutación». Así pues, la mutación es una modificación no formal de la Constitución, es decir, un cambio sustancial de la misma que no sigue los cauces previstos para la reforma y mantiene inalterada la letra del texto constitucional.

La doctrina italiana ha puesto de relieve, por su parte, que el fenómeno de las modificaciones tácitas de la Constitución (o mutaciones constitucionales) se verifica en la fase que media entre el ordenamiento formal y su evolución continua y real, en la cual se crea un «hiato», que, sin embargo, no obliga necesariamente a una sustitución del texto originario por otro nuevo, ni a la abrogación expresa de algún precepto constitucional.

Es importante destacar que el campo de actuación de las mutaciones constitucionales es el de la realidad y la práctica políticas, no el de la normatividad. Dicho de otra forma, una ley con contenido contrario a la Constitución no genera nunca una mutación constitucional, sino un supuesto de inconstitucionalidad.

8.1. Clases de mutación constitucional

En el estudio clásico que hemos citado de G. Jellinek se describe la posibilidad de que la mutación constitucional se produzca por la incidencia de factores diversos: la práctica parlamentaria, la actividad de la Administración, la interpretación judicial, la necesidad, las prácticas convencionales y el no ejercicio de una competencia constitucional.

Unos años más tarde, en la Alemania de los años treinta, Hsü Dau-Lin (1998) completó la clasificación anterior y distinguió:

a) Mutación constitucional mediante una práctica política que no vulnera formalmente la Constitución escrita. De este tipo de mutación podemos citar un ejemplo norteamericano. El principio de la separación de poderes, consagrado en la Constitución federal, impide que los Secretarios de Estado puedan asistir a las sesiones del Congreso. En la práctica, los Comités Permanentes Parlamentarios permiten que, a través de sus Presidentes, los Secretarios de Estado se relacionen con el Congreso, proponiendo proyectos de ley, con lo que se ha superado esa desconexión absoluta sin modificar la letra del texto constitucional.

b) Mutación constitucional derivada del no ejercicio de una competencia constitucional (*desuetudo)* o de la imposibilidad de su ejercicio. Un ejemplo de mutación consecuencia de la *desuetudo* sería la pérdida del derecho de veto de los monarcas en aquellos países cuyas Constituciones aún lo reconocen asociado a la sanción de las leyes (por ejemplo, la Constitución belga de 1821). En una Constitución moderna como la nuestra (1978), ya no hay lugar a dudas: el Rey no tiene derecho veto al disponer su artículo 91 que *"el Rey sancionará en el plazo de 15 días las leyes aprobadas por las Cortes Generales, y las promulgará y ordenará su inmediata publicación"*.

e) Mutación constitucional por una práctica política que contradice la Constitución. Un ejemplo de esta mutación sería el mandato imperativo que existe de hecho entre los parlamentarios y sus partidos, cuando la Constitución lo prohíbe expresamente.

d) Mutación constitucional mediante interpretación judicial. Los Tribunales cumplen, mediante la interpretación, una función modificadora de los preceptos constitucionales, acorde con la realidad de cada momento.

9. OTROS CONCEPTOS DERIVADOS DEL DE CONSTITUCIÓN

Junto a los conceptos de reforma y mutación, podemos señalar brevemente los siguientes:

a) *Destrucción de la Constitución*. Se produce como consecuencia de un cambio total de la Constitución, con la consiguiente supresión del poder constituyente en el que se basaba.

b) Supresión de la Constitución. Se produce como consecuencia de un cambio total de la Constitución, pero manteniendo el poder constituyente en el que se fundamentaba. Equivaldría a la reforma total de la Constitución.

c) *Suspensión de la Constitución.* Estaremos en presencia de una suspensión de la Constitución cuando uno o varios «preceptos constitucionales son provisionalmente puestos fuera de vigor con observancia de las prescripciones legal-constitucionales previstas para una tal suspensión» (C. Scmitt, 1982) es decir, cuando cesa la eficacia de una o varias normas constitucionales por un período temporal determinado y por motivos excepcionales, pero sin que la validez de esos preceptos se vea afectada de forma alguna. Nos estamos refiriendo a los problemas de las garantías de la Constitución frente a situaciones de crisis, ya sean políticas o naturales, como las que se recogen en los artículos 55 y 116 de nuestra Constitución (declaración del estado de alerta, excepción y sitio).

d) *Quebrantamiento de la Constitución*. Supone la violación —entendida aquí como inaplicación o inobservancia— de un precepto constitucional a titulo excepcional. Esto significa que la norma afectada pierde, efectivamente, su validez y eficacia para un supuesto concreto, pero las conserva con carácter general. ¿Es jurídicamente admisible el quebrantamiento o ruptura de la Constitución? Como señala Pedro de Vega (1985) parece evidente que las rupturas constitucionales tan sólo son válidas cuando han sido autorizadas por el poder constituyente originario, es decir, aquellas que aparecen previstas expresamente en el texto originario de la Constitución y no las que pudieran crearse mediante la utilización del procedimiento de reforma. En caso contrario, nos encontraremos ante una auténtica violación del Texto Constitucional, y, por tanto, absolutamente inadmisible.

10. CONCEPTOS E IDEAS CLAVE

—El movimiento constitucional: Inglaterra, Estados Unidos y Francia

—La Constitución es no sólo un instrumento de limitación del poder político, sino también la Norma suprema del Ordenamiento jurídico.

—Todas las Constituciones tienen un contenido común: regular la organización y el funcionamiento del poder político, así como las relaciones entre gobernantes y gobernados.

—Las Constituciones pueden ser clasificadas de distintas formas, según su origen, su extensión, su regulación de la reforma, etc.

—El poder constituyente es un poder distinto y superior a los órganos que la Constitución crea.

—El poder constituyente puede ser originario y derivado.

—La reforma constitucional consiste en la modificación del texto constitucional por el poder constituyente derivado o constituido.

—La mutación constitucional modifica el texto constitucional sin alterarlo formalmente.

11. LECTURAS RECOMENDADAS

JELLINEK, GEORG (2000) *Reforma y mutación de la Constitución*, Granada, Comeres.

Se trata de la única edición en castellano de esta obra publicada en Alemania en 1906, en la se expone con claridad y de forma sistemática los conceptos de reforma y mutación constitucionales y las diferencias que existen entre ambas. Profesor de la Universidad de Heidelberg desde 1891, Georg Jellinek está considerado uno de los grandes juristas y teóricos del Estado del siglo XX. En su obra influyeron las escuelas neokantianas de la Escuela Logística de Marburgo y la Escuela Axilógica de Baden

LOEWENSTEIN, KARL (1982) *Teoría de la Constitución,* Barcelona, Ariel.

Esta edición castellana está hecha sobre la base de la edición alemana de 1969. Karl Loewenstein aboga en esta obra por la defensa de la Constitución como instrumento fundamental para ordenar la actividad política. Discípulo de Max Weber, Loewenstein está vinculado a la gran tradición del Derecho Público alemán, presentando la experiencia constitucional del mundo como un todo. Con la exposición de un riquísimo material empírico-político, Loewenstein establece, en su Teoría de la Constitución, los conceptos fundamentales del proceso del poder político.

LUCAS VERDÚ, PABLO (1983) *Curso de Derecho Político*, Vol. II (3ª edición revisada) Madrid, Tecnos.

En el Volumen segundo de su *Curso de Derecho Político*, que lleva por subtítulo "La Teoría de la Constitución en el nuevo Derecho Político", el Profesor Lucas Verdú estudia la Teoría de la Constitución en cuanto dogmática fundamental del Derecho Público. Su original exposición, sus juicios agudos, su dominio de las fuentes clásicas de la disciplina, y la abundante información en la que se apoya hacen de este libro una obra clásica de la Teoría del Estado y del Derecho Constitucional español.

Vega, Pedro de (1985) *La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente,* Madrid, Tecnos.

Como apunta el autor, jurídica y políticamente, la problemática de la reforma constitucional está siempre en conexión directa con la idea de la supremacía constitucional. En esta obra, el profesor Pedro de Vega mantiene que, hasta cierto punto, se podría sostener que la Teoría de la Reforma constitucional y la Teoría de la Constitución son términos equivalentes, en la medida en que los interrogantes básicos y las cuestiones fundamentales a los que una y otra deben responder son inexorablemente coincidentes.

Tema X

EL PODER JUDICIAL Y LA JUSTICIA CONSTITUCIONAL LOS DERECHOS FUNDAMENTALES Y SUS GARANTÍAS

Pilar Mellado Prado y Santiago Sánchez González

ESQUEMA

1. El Poder Judicial
    1.1. División de poderes y Poder Judicial
    1.2. La función judicial
    1.3. La independencia del Poder Judicial
    1.4. El gobierno del Poder Judicial
    1.5. La participación popular en la administración de justicia

2. La Justicia Constitucional
    2.1. La supremacía de la Constitución y el control de la constitucionalidad de las leyes
    2.2. El sistema norteamericano de control de la constitucionalidad de las leyes
    2.3. El sistema europeo (continental) de control de la constitucionalidad de las leyes

3. Los derechos y libertades fundamentales y sus garantías
    3.1. El nombre y el número
    3.2. La historia moderna de los derechos humanos
    3.3. El concepto de derechos humanos
    3.4. El problema de los derechos económico-sociales y otros derechos de «prestación»
    3.5. Las garantías de los derechos
    3.6. La protección de los derechos fundamentales en el ámbito europeo
    3.7. La protección de los derechos fundamentales en la unión europea

4. Conceptos e ideas clave

5. Lecturas recomendadas

OBJETIVOS

Bajo este título se analizan tres temas diferentes cuya única relación entre sí se halla en que tanto el Poder Judicial, como en algunos países, la Justicia Constitucional, constituyen las garantías internas (nacionales) de los derechos fundamentales. Así pues, a continuación, se analiza, por una parte, uno de los tres poderes del Estado, el Poder Judicial, integrado por jueces y tribunales, a los que corresponde la administración de Justicia; y por otra, la llamada Justicia Constitucional, que no es jurisdicción ordinaria ni Poder Judicial, sino la «jurisdicción» a la que corresponde en exclusiva el control de la constitucionalidad de las leyes, y en algunos casos, la protección de los derechos fundamentales. Y junto a ellos, se procede al estudio de los derechos fundamentales, desde las primeras Declaraciones que los reconocieron, y de sus garantías internas e internacionales.

1. EL PODER JUDICIAL

1.1. División de poderes y Poder Judicial

Durante los siglos de predominio del absolutismo en Francia y en España, el poder de administrar justicia era, junto con otras prerrogativas, un atributo regio: el rey o monarca era la fuente de toda justicia, y sus administradores no eran sino agentes o comisionados del rey. La quiebra histórica de esa dependencia real se inicia en Inglaterra, aun en plena hegemonía del absolutismo, con la aprobación del *Act of Settlement* en 1701, que sancionó la inamovilidad de los jueces mientras mostraran una buena conducta, y que restringió la capacidad de remoción del monarca a la solicitud previa de las dos Cámaras legislativas.

El Estado liberal de Derecho se configura de acuerdo con unas coordenadas opuestas al principio de la unidad de poder, propio del absolutismo, inspiradas en las enseñanzas de Locke y de Montesquieu.

Para Montesquieu (1970) «el poder ejecutivo de los asuntos que dependen del derecho civil, que consiste en castigar los delitos y juzgar las diferencias entre particulares», debe estar separado de los otros poderes para que haya libertad política. Porque si el poder judicial «va unido al poder legislativo, el poder sobre la vida y la libertad de los ciudadanos será arbitrario, pues el juez sería al mismo tiempo legislador; pero si va unido al poder ejecutivo, el juez podrá tener la fuerza de un opresor»

En otras palabras, y como ha señalado L.M. Díez-Picazo (1993) «la administración de justicia no debe ser pura manifestación del poder político, ni quedar supeditada en manera alguna a aquellos órganos del Estado que ejercen dicho poder político; y ello, porque de nada serviría dictar normas que limitan la actividad de los gobernantes si ulteriormente, en la fase de aplicación contenciosa del derecho, éstos pudieran influir en la resolución de los litigios»

Montesquieu, por otra parte, considera que «el poder de juzgar no debe otorgarse a un cuerpo u órgano permanente, sino que, por el contrario, lo deben ejercer

personas escogidas por sorteo entre el pueblo, en cierta época del año, según lo que disponga la ley, para formar los tribunales que actuarán en función de las necesidades existentes. Así, el poder de juzgar, que es un poder terrible, al no estar vinculado a determinado estado o profesión, se hace, por decirlo de algún modo, invisible y nulo». Este carácter del poder judicial se desprende también, para Montesquieu, del tipo de actividad que desarrolla y con la que se identifica, y que no es otra sino ser «la boca que pronuncia las palabras de la ley», lo cual, como es obvio, implica que los jueces no producen Derecho; más bien se limitan a realizar una mera operación puramente intelectual de subsunción del supuesto de hecho en la norma para su aplicación.

El postulado de la separación del Poder Judicial de los otros poderes tiene su razón de ser en la preservación de la libertad política de los ciudadanos y, en este sentido, sigue conservando su vigencia, por más que algunos políticos opinen, interesadamente, que el pensamiento de Montesquieu está superado. Distinta es, como no podría ser de otra manera, la naturaleza que el Poder Judicial ha adquirido con el paso de los siglos por obra y gracia del aumento de la población y del intervencionismo estatal y la mayor complejidad de las relaciones sociales. La proliferación de los conflictos ha supuesto la multiplicación de las instancias de resolución pacífica de los mismos, es decir, de los tribunales y, lo que es más importante, su institucionalización; de tal forma que la actividad judicial y las actividades coadyuvantes no son hoy algo transitorio sino permanente, y el cuerpo de de jueces, tribunales, y auxiliares diversos de la administración de justicia está hoy en los países latinos funcionarizado.

Además, hay que apuntar otra diferencia importante: los jueces ya no son los parcos intérpretes mecánicos de la letra de la ley, discretos y recluidos en el castillo de los códices. En fin, el pretendido carácter nulo del poder judicial, en tanto en cuanto poder político, tampoco puede predicarse hoy en día del mismo, ni siquiera en aquellos países en los que los tribunales procuran sustraerse al ojo público y tratan de circunscribirse a su labor de decir cuál es el Derecho en cada caso.

1.2. La función judicial

La función judicial consiste sobre todo en el mantenimiento de la paz social y del orden representado por el Derecho, entendido como reglamentación que organiza la vida de la comunidad. Constituye, por lo tanto, una función que se materializa en una serie de actividades. ¿Cuáles son esas actividades? Si aceptamos la enumeración que hace nuestra Ley Orgánica del Poder Judicial (LOPJ), serían las de «ejecutar y aplicar imparcialmente las normas (...), someter a todos los poderes

públicos al cumplimiento de la ley, controlar la legalidad de la actuación administrativa y ofrecer a todas las personas tute- la efectiva en el ejercicio de su derechos e intereses legítimos».

¿Cómo se lleva a cabo esa función? La actuación del complejo orgánico integrado por los jueces y tribunales consiste en términos generales en aplicar las normas vigentes en una sociedad determinada. Originariamente se entendía, como ya hemos apuntado, que la aplicación de una norma se reducía a una sencilla operación concebida como un silogismo en el que la premisa mayor era la propia norma, la premisa menor el supuesto de hecho objeto de enjuiciamiento, y la sentencia o fallo, la conclusión.

Tal concepción, que limitaba la labor judicial a sus mínimos, partía de varios presupuestos discutibles, que eran los siguientes: la consideración del ordenamiento jurídico como un todo omnicomprensivo y coherente, es decir, sin lagunas ni contradicciones; y la consideración de las palabras de la ley como unívocas o monosémicas, es decir, dotadas de un solo significado. El juez o tribunal, en esas condiciones, sólo tenía que declarar el Derecho.

Sin embargo, sabemos hoy que prácticamente no hay sistema jurídico alguno —en tanto mero conjunto de normas— que sea completo; y sabemos también que en general (aún en un campo como el jurídico en el que la terminología es muy precisa y está muy depurada) las palabras son susceptibles de interpretaciones diversas porque suelen poseer varias acepciones. La conclusión resultante es que la labor de aplicación de la norma es bastante más difícil y compleja de lo que aquella concepción pretendía y, en cualquier caso, deja un margen de libertad al órgano juzgador que pone en cuestión el carácter puramente mecánico de las decisiones judiciales.

Ese margen de libertad, o de libre apreciación, de que se dispone no significa ausencia de límites o puro arbitrio. Antes bien, el juez o tribunal se mueve dentro unos cauces que son el propio ordenamiento jurídico al que esta sometido y una serie de reglas de aplicación que, en el caso español, establece el Código Civil en su artículo 3. «Las normas —dice el precepto— se interpretarán según el sentido propio de sus palabras, en relación con el contexto, los antecedentes históricos y legislativos, y la realidad social del tiempo en que han de ser aplicadas, atendiendo fundamentalmente al espíritu y finalidad de aquéllas».

Por otra parte, desde que entró en vigor la Constitución de 1978, los órganos jurisdiccionales han estado vinculados a la misma —véase su artículo 9—, y así se ha reconocido con posterioridad con más detalle en el ámbito normativo: «Los jueces y tribunales interpretarán y aplicarán las leyes y los reglamentos según los preceptos y principios constitucionales, conforme a la interpretación de los mis-

mos que resulte de las resoluciones dictadas por el Tribunal Constitucional en todo tipo de procesos» (artículo 5 de la LOPJ de 1 de julio de 1985).

Si esa es la situación en España y en otros países de tradición romano-germánica, en aquellos en los que *el case law* o derecho judicial ha sido durante siglos una fuente, si no la principal, del Derecho, el ejercicio de la función jurisdiccional está limitada por el principio «*stare decisis*», *o stare decisis et quieta non movere*, que literalmente significa estar o atenerse a lo que ha sido decidido y que, para ser más precisos, debería formularse como *stare rationibus decidendis*, puesto que es la *ratio decidendi,* o justificación legal, la que cuenta o vincula, y no los denominados *obiter dicta,* o afirmaciones de pasada, que suelen expresar meras opiniones judiciales.

Y ¿qué quiere decirse con tal principio? Pues que el precedente vincula o tiene fuerza de obligar y que al juzgar un caso determinado, el juez o tribunal no sólo debe examinar cuál fue la solución adoptada en casos similares o en problemas análogos resueltos con anterioridad, sino que en ciertas circunstancias está obligado a seguir la pauta marcada por esas sentencias anteriores. Se arguye en favor de la operatividad del principio diciendo que:

a) confiere predictabilidad al derecho —y por ende seguridad jurídica—;

b) garantiza una cierta uniformidad en la aplicación de la ley en casos semejantes —y por ende dota de coherencia a la administración de la justicia—; y

c) asegura que los jueces se beneficien del conocimiento de sus antecesores.

El principio *stare decisis*, sin embargo, no vincula siempre y de manera absoluta, pues existe la posibilidad de apartarse del mismo en algunos supuestos; y en todo caso un tribunal superior (el Tribunal Supremo norteamericano es el mejor ejemplo) puede, de manera fundada y razonable, cambiar de criterio, lo que equivale a ignorar el precedente y sentar uno nuevo.

En España, la doctrina del Tribunal Constitucional ha otorgado en alguna manera carta de naturaleza al principio anglosajón del *stare decisis* con motivo de la resolución de algunos litigios planteados por infracción del principio de la igualdad recogido en el artículo 14 de la Constitución. Dicho principio, en efecto, opera como límite para los poderes públicos en la aplicación de la ley al imponer que «un mismo órgano no pueda modificar arbitrariamente el sentido de sus decisiones en casos sustancialmente iguales y que cuando, el órgano en cuestión, considere que debe apartarse de sus precedentes (tenga) que ofrecer para ello una fundamentación suficiente y razonable» (STC 49/82, Fto. jco. 2). En el caso de resoluciones judiciales se pretende «evitar el capricho, el favoritismo o la arbitrariedad del órga-

no judicial, impidiendo que no se trate a los justiciables por igual y se discrimine entre ellos» (STC 200/90, Fto. jco. 2).

1.3. La independencia del poder judicial

La propuesta de dividir o repartir el poder no es un capricho del intelecto: pretende evitar las consecuencias negativas dimanantes de la ausencia de control que la monopolización del poder político en una sola instancia supone. Por lo que respecta al poder judicial, su independencia de los otros dos se comprende desde la peculiaridad de su función, pero, sobre todo, desde la óptica de una interpretación y ejecución imparcial y justa del ordenamiento a la hora de su aplicación. Dicha interpretación no podría ser tal si permitimos el libre ejercicio de presiones políticas sobre la labor judicial. La independencia del juez frente al poder político es no sólo la consecuencia lógica de la división de poderes sino una exigencia de dicho principio. Además, la independencia de los jueces es una condición indispensable —aun que no sea suficiente— de la justicia.

Decir independencia es tanto como decir autonomía. Significa la libertad de los jueces en el desempeño de su función frente a cualquier otro poder o autoridad, y representa un desiderátum hacia el que se han dirigido todos los esfuerzos en pro de la justicia. La historia del poder judicial es, entre otras cosas, la historia inacabada de la emancipación de los órganos administradores de la justicia del sometimiento a monarcas, gobiernos, grupos de presión, entes y personas públicas o privadas de índole diversa. Liberarse de la sumisión a otros poderes y también de su influencia. Tal propósito, sin embargo, no ha llegado a realizarse en la práctica de forma plena, ni siquiera en los Estados que han constitucionalizado la independencia recurriendo a fórmulas de autogobierno judicial. De ahí que una de las tareas pendientes en nuestros sistemas democráticos sea el diseño y establecimiento de garantías capaces de asegurar esa independencia.

El juez, todo juez, debe estar únicamente sometido a la ley y, en el caso español, a la Constitución. A la ley, se entiende, como expresión de la soberanía popular. Para lograr este objetivo los mecanismos ideados hasta el presente —al margen del autogobierno mencionado y al que luego nos referiremos— han sido los siguientes:

a) *Frente a las interferencias y perturbaciones de los otros poderes públicos*, en especial del poder ejecutivo —dejando de lado la separación de poderes como principio del que partimos en el seno de cualquier Estado de Derecho— las medidas concretas adoptadas son:

— El mandato legal de respeto a la independencia judicial.

— La proclamación de la unidad jurisdiccional, con la consecuencia de la prohibición de jurisdicciones especiales.

— El mandato legal del exclusivo sometimiento de los miembros del poder judicial a la ley y, en su caso, a la Constitución.

— La reserva de ley para la regulación de la organización y función judiciales.

— El establecimiento de un régimen de incompatibilidades de los miembros del poder judicial para el desempeño de otros cargos.

— El reconocimiento legal de la inamovilidad de los jueces, es decir, del derecho a no ser separados, suspendidos, trasladados ni jubilados sino por alguna de las causas y con las garantías previstas legalmente.

b) Frente a las injerencias de orden interno:

— El mandato legal de respeto a la independencia de jueces y magistrados.

— El mandato legal del exclusivo sometimiento de jueces y magistrados a la ley y, en su caso, a la Constitución.

— El reconocimiento legal de la independencia de jueces y magistrados frente a todos los otros órganos judiciales y de gobierno del poder judicial. Prohibición, por lo tanto, de todo tipo de interferencia —instrucción, consejo o corrección— fuera de la actuación en los recursos previstos en las leyes.

— El reconocimiento de la posibilidad de disentir, a título individual, de la mayoría, en la votación de sentencias y autos, mediante la emisión del correspondiente voto particular.

¿Garantizan esas previsiones legales la independencia de los jueces? Es innegable que han contribuido a tal objetivo, pero no lo han conseguido del todo. De ello hay que responsabilizar a los poderes ejecutivo y legislativo y a los poderes mediáticos que, haciendo caso omiso de la letra de la ley, han dificultado, en algunas ocasiones, el ejercicio objetivo y justo de la labor jurisdiccional. En el caso español, la desaparición del delito de desacato y la ineficacia del instituto del amparo previsto en el artículo 14 de la LOPJ no han servido precisamente para disuadir las conductas pertubadoras de la independencia judicial.

En algunos países como España concurre, además, otro factor que puede afectar a la autonomía de la función jurisdiccional. Nos referimos a la funcionarización del juez y de la carrera judicial: «El juez no es un profesional experimentado y prestigioso que (...) es llamado al ejercicio de la jurisdicción, sino un licenciado en Derecho (...) que aspira a ascender dentro de un cuerpo y que es sensible a cuanto pueda suponer un obstáculo para la consecución de este objetivo. (...) Dentro de este modelo (...) prima la lógica burocrática y a partir de este punto todo el discurso del constitucionalismo acerca de la independencia judicial no puede escapar a cierta inconsistencia de origen: hacer independiente del poder político a un funcionario y erigir en poder del Estado a un cuerpo de funcionarios casa mal con los principios liberal-democráticos» (Díez-Picazo, 1993).

Para evitar, o disminuir, el peligro de instrumentalización del juez funcionario, todos los aspectos relacionados con su carrera (desde el ingreso a la promoción, pasando por los ascensos, el régimen disciplinario, los traslados, etc.), deben sustraerse a la acción del poder ejecutivo. Y otro tanto cabe decir de la gestión de los recursos materiales y personales (como, por ejemplo, la policía judicial) al servicio de la administración de justicia. Y, en este sentido, hay que afirmar que no basta con el denominado autogobierno de los jueces cuando lo ejerce un órgano que no ha sido elegido por los propios jueces, ni cuando se depende económicamente de un Ministerio.

1.4. El Gobierno del Poder Judicial

Como ha señalado López Guerra (1997) «los Consejos de la Magistratura (en las Constituciones francesa de 1946, italiana de 1948, y posteriormente en las Constituciones portuguesa y española) aparecen como una fórmula para (...) salvaguardar la independencia de los Tribunales, resguardando al poder judicial del influjo de otros poderes del Estado. El acento en el valor de la independencia ha conducido en ocasiones a propugnar que los Consejos de la Magistratura se configuren como órganos de autogobierno del poder judicial (...) autogobierno que supone dos cosas: que los miembros del Consejo, en su totalidad o en su mayoría, sean jueces, y que esos miembros (o su mayoría) sean elegidos por los mismos jueces».

Ésa fue la solución adoptada en parte por los constituyentes españoles de 1978 y por los autores de la Ley Orgánica 1/1980 reguladora del Consejo del Poder Judicial (CGPJ) como órgano de gobierno del poder judicial. Y decimos en parte, porque sólo doce de los veinte miembros que integrarían el CGPJ deberían elegirse a primera vista entre, y por, jueces y magistrados. Los otro ocho serían elegidos

entre abogados y otros juristas, y a propuesta de las Cortes, es decir, del poder legislativo. O sea que tan sólo de manera parcial se satisfacía el requisito del autogobierno como condición para preservar la independencia judicial.

Pocos años después se optó cambiar ese criterio: la Ley Orgánica 2/1985 decidió atribuir también a las Cortes Generales la elección de los doce miembros de procedencia judicial, para así dotar de carácter democrático al CGPJ en tanto órgano de gobierno de un poder del Estado que, como todos los poderes del Estado, emana del pueblo soberano.

La solución de la Ley Orgánica 2/1985, todavía vigente en esta materia, plantea algunos interrogantes de extraordinaria importancia que hay que destacar. En primer lugar, hay que preguntarse si realmente se considera que es más democrática la elección de los miembros del CGPJ por las Cámaras legislativas que por los propios jueces y magistrados. Y, en segundo término, hay que preguntarse sobre qué puede ocurrir con esa elección del órgano de gobierno de los jueces cuando el poder legislativo y el poder ejecutivo se confunden por coincidir la mayoría parlamentaria con la gubernamental. ¿No se creó el Consejo General «para desapoderar, para sustraer al poder ejecutivo todas las competencias que venía reteniendo en relación con el gobierno del poder judicial»?

Por lo que hace a la primera de las cuestiones, creemos que es más democrático que los propios jueces y magistrados elijan a su órgano de gobierno, especialmente si se parte de la base de que la finalidad o el propósito de la creación de instituciones como el CGPJ es garantizar la independencia del poder judicial. Así había que interpretarlo, a mi juicio, en el seno de las coordenadas garantistas del Estado de Derecho en las que cualquier Constitución digna de tal nombre se inserta.

Consecuencia ineludible de esta interpretación en España sería, importa subrayarlo, la elección entre los jueces, no ya de doce, sino de los veinte miembros del órgano de gobierno del poder judicial. Se satisfaría de esta manera plenamente el principio de legitimidad democrática de origen que muchos preconizan, pero sin aceptar todas sus implicaciones.

Porque, ¿hasta qué punto cabe calificar de representativo de los jueces a un órgano del poder judicial —que es precisamente el de su gobierno— cuyos miembros son seleccionados por los representantes del pueblo en otro de los poderes del Estado? Estaríamos ante una representación de segundo grado, criticable desde el punto de vista democrático y contradictoria con el postulado de la separación de poderes.

Es probable, no obstante, que estemos equivocados, porque según ha declarado el Tribunal Constitucional en sus sentencias números 45/1986 y 108/1986 «el

Consejo General del Poder judicial no es un órgano representativo de la judicatura y menos aún del poder judicial, sino una institución de gobierno o gestión para asegurar el mejor funcionamiento de Jueces y Tribunales». No estamos, por lo tanto, ante un órgano de autogobierno, sino de gobierno, lo cual evidentemente no es lo mismo. Pero siendo esto así, no es posible en buena lógica esperar una actuación independiente del Consejo. Existe el riesgo cierto que supone trasladar al CGPJ la correlación de fuerzas parlamentarias, permitiendo la formación de mayorías en sintonía con la que preside el poder legislativo.

1. 5. La participación popular en la administración de justicia

Como es sabido, la Magna Carta de Enrique III, otorgada en 1225, constituye un importante catálogo de libertades que el soberano reconoce a sus súbditos. En ella, renuncia al real privilegio de la jurisdicción y admite «que no podrá imponer multas sin previo juramento de doce hombres probos y leales de la vecindad, ni prender ni encarcelar a ningún hombre libre a no ser en virtud de un juicio legal de sus pares y según la ley del país».

Desde entonces, la participación popular en la administración de justicia ha sido una constante en los modelos constitucionales del Estado de Derecho, encomendando a los ciudadanos la responsabilidad de juzgar y decidir sobre la libertad de sus iguales, bien solos o bien en unión de Jueces y Magistrados profesionales.

El artículo 125 de la Constitución española de 1978 menciona varias formas posibles de participación de los ciudadanos en la administración de justicia, como son el ejercicio de la acción popular, la institución del jurado y los Tribunales consuetudinarios y tradicionales. De las tres, el jurado ha generado el mayor interés, no tanto por lo que significaba de recuperación de la tradición constitucional (ya aparecía en las Constituciones de 1812, 1837, 1869, y 1931, es decir, las más avanzadas), sino por su ubicación en el centro del nexo justicia-pueblo y la posibilidad de explotar políticamente su regulación. Lo cual no significa bajo ningún concepto que fuera considerado como una piedra angular del sistema, como lo demuestra que se dejaron transcurrir diecisiete años antes de proceder a su reinstauración-regulación a través de la Ley Orgánica 5/1995, de 22 de mayo, del Tribunal del Jurado.

No obstante, como acertadamente ha señalado Martín Pallín (1996) hay que reconocer que, aunque una democracia puede garantizar las libertades y los derechos fundamentales de los ciudadanos sin necesidad de instaurar el jurado, el sistema político es más participativo cuando se permite a los ciudadanos integrarse

directa y personalmente en uno de los tres poderes del Estado. Si la justicia emana del pueblo (artículo 117 de nuestra Constitución) y se debe fomentar el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos, como reclama el artículo 23, todo nos lleva a cumplir el mandato constitucional que contempla la participación popular en la administración de justicia bajo la fórmula del jurado.

Frente a otros países más cercanos a nuestras tradiciones jurídicas —como Francia, Italia y Portugal— que tienen regulado un tipo de «Jurado mixto», también llamado de *escabinos,* formado por ciudadanos y jueces profesionales, la Ley Orgánica de 1995 ha optado por la fórmula del «jurado puro» integrado exclusivamente por ciudadanos. Pero también es cierto que en estos sistemas existe una superioridad numérica de los jueces legos sobre los jueces técnicos. Así, en Italia, el número de profesionales es de dos sobre seis ciudadanos; y en Francia, el jurado está integrado por tres Magistrados y nueve ciudadanos o *escabinos*.

Por otra parte, y teniendo presente el peso específico real que el jurado y, conjuntamente, la acción popular y los Tribunales consuetudinarios tienen en todo lo que implica el funcionamiento de la justicia, cuando se habla de «participación del pueblo en la administración de justicia» lo verdaderamente importante desde una perspectiva democrática es si existe o no, y de qué manera, una participación del pueblo en la elección de los jueces.

Porque, como ha escrito López Guerra (1997) «la fórmula más directa para vincular al juez a la legitimidad popular es evidentemente la elección de los jueces por sufragio universal. De esta forma el juez se convierte, en cuanto creador del Derecho, en expresión de la voluntad del pueblo, con una justificación similar a la de la Asamblea o del Ejecutivo electos. (...) El juez, en cuanto poder del Estado, se sitúa también, en cuanto a legitimidad, en paridad de condiciones con los demás poderes».

¿Por qué, entonces, no se ha adoptado este sistema en España? y ¿por qué no se ha optado, al menos en lo que concierne a la designación de los doce miembros del Consejo General del Poder Judicial entre jueces y magistrados, por mantener el procedimiento originariamente previsto en la Ley 1/1980?

El mismo profesor nos dice que la vía democrática directa «presenta graves inconvenientes (como): la posible reducción de la legitimidad de ejercicio, dada la potenciación de la legitimidad de origen; (el hecho de que) la aplicación de la voluntad del pueblo formalmente expresada —la ley— pueda verse relegada en favor de las preferencias que el juez crea percibir en cada momento en el electorado, o en aquellos a quienes debe su elección o pueda deber su reelección, (con lo que) sufriría su independencia e imparcialidad; el que la elección no garantiza la

calidad técnica y el conocimiento del Derecho; y (en fin que) la dependencia del beneplácito popular y partidista pueda conducir a una aplicación del Derecho excesivamente dependiente de las preferencias del momento de grupos (...) poderosos o influyentes (...)».

La elección directa de los jueces puede entrañar todos esos inconvenientes, pero ¿por qué no se mencionan las ventajas, entre las que sobresaldría la inequívoca independencia del poder judicial? Y, sobre todo, si se considera que todos los poderes del Estado deben democratizarse, ¿por qué no plenamente?

Si formulamos las mismas preguntas en relación con nuestro Consejo General del Poder Judicial, no llegamos a entender que, de un lado, se intente democratizar el órgano de gobierno del poder judicial —como se deduce de su designación total por las Cortes y del razonamiento en que se apoya— y, de otro, no se desee su democratización real.

Al margen de la pura discusión doctrinal, lo que la práctica enseña es que la creación de los Consejos de la Magistratura (en Italia, Francia o España donde se denomina Consejo General del Poder Judicial) no ha contribuido a la postre a una independencia del poder judicial de los otros poderes del Estado, y que mientras esa situación no cambie, los ciudadanos no estaremos seguros en el goce de nuestras libertades.

2. LA JUSTICIA CONSTITUCIONAL

2.1. La supremacía de la Constitución y el control de la constitucionalidad de las leyes

La consideración de la Constitución como norma jurídica suprema y, por ende, la necesidad de subordinar a la misma las normas de rango inferior aparecen ligadas a la evolución del constitucionalismo norteamericano y se afianzan tras la aprobación de la primera Constitución escrita y rígida: la Constitución Federal de 1787.

Los colonos americanos, imbuidos de las ideas del Juez Coke y de J. Locke —defensores de la independencia judicial frente a la Corona y al Parlamento y del control de los jueces sobre sus leyes— mantuvieron en su lucha contra la metrópoli la existencia de un Derecho Fundamental o «más alto» *(Higher law)* que no podía ser derogado por el Parlamento británico. En este sentido, el Juez Coke proclamó en su famoso *caso Bonham's*, en 1610, que en muchos casos, el *Common law* habrá de controlar las leyes del Parlamento y algunas veces juzgar que son absolutamen-

te nulas, puesto que cuando una ley del Parlamento es contraria al sentido común y a la razón, repugnante o de imposible aplicación, el *Common law* debe controlar y declarar nula dicha ley.

Tres factores determinaron el asentamiento de la concepción normativa de la Constitución y el consiguiente control judicial de la constitucionalidad de las leyes en Estados Unidos: la negación de la omnipotencia parlamentaria, la estructura federal y la tradición judicial del *Common law,* o *Derecho Común* (Derecho anglosajón) derivado del sistema aplicado en la Inglaterra medieval y que es utilizado en gran parte de los territorios que tienen influencia británica Este sistema jurídico se caracteriza por basarse en el precedente jurisprudencial —que obliga a los jueces y tribunales en la adopción de decisiones futuras— más que en las leyes.

En primer lugar, frente a la tesis inglesa de la soberanía del Parlamento y a los abusos cometidos por las Asambleas Legislativas francesas, que se creían omnipotentes porque representaban la voluntad popular, el legislador norteamericano siempre apareció sometido a la Constitución como ley superior.

La Constitución norteamericana de 1787 contiene en su artículo VI la llamada *Supremacy clause: «la Constitución es el Derecho supremo del país, y vincula a todos los jueces, no obstante cualquier disposición contraria de las Constituciones o de las leyes de los Estados miembros»*. En 1795, el Tribunal Supremo de los Estados Unidos estableció expresamente la diferencia entre el sistema inglés y el norteamericano: «el sistema inglés no tiene Constitución escrita ni Ley Fundamental que limite el ejercicio del poder legislativo. En América, la situación es radicalmente distinta. La Constitución es cierta y fija; contiene la voluntad permanente del pueblo y es el Derecho supremo del país; es superior al poder del Legislativo».

En segundo lugar, es cierto que sin las dificultades generadas por el federalismo norteamericano, el control judicial de la constitucionalidad de las leyes no hubiera encontrado un clima tan favorable para su implantación. Aunque la Constitución de 1787 no contiene ningún precepto concreto sobre el poder de los jueces de interpretar la Constitución, los problemas derivados de la coexistencia de la autoridad de los Estados con la del Gobierno federal condujo de forma natural a los jueces a declararse competentes para conocer de la constitucionalidad de las leyes federales y de las de los Estados federados, para garantizar la unidad del país.

Y, en tercer lugar, la tradición judicial del *Common law* permitió que la Constitución fuera aplicada e interpretada judicialmente, como lo era el resto del Derecho. En este sentido, Hamilton afirmó en *El Federalista* que «la interpretación de las leyes es la función propia y particular de los Tribunales. Una Constitución, de hecho, es una ley, y así debe ser considerada por los jueces. De ahí que sea a ellos

a quienes corresponda determinar el sentido de la Constitución, al igual que el sentido de toda ley particular que emana del poder legislativo».

Éste es el origen de la llamada *Judicial Review* o control judicial de la constitucionalidad de las leyes, que constituye la garantía máxima —junto a la reforma de la Constitución— de la supremacía de la Constitución escrita: si la Constitución es la norma suprema del Ordenamiento jurídico, ninguna norma de rango inferior puede ir contra lo dispuesto en ella.

2.2. El sistema norteamericano de control de la constitucionalidad de las leyes

En Estados Unidos el principio de «revisión judicial» reconoce el poder de los Tribunales para inaplicar las leyes que contradigan la Constitución Federal.

Esta doctrina del control judicial de la constitucionalidad de las leyes aparece claramente enunciada en la celebérrima sentencia del Juez Marshall —Presidente en ese momento del Tribunal Supremo— en el caso *Marbury contra Madison (*1803), y se ha consolidado en la Enmienda XIV a la Constitución Federal (1868) y mediante la aplicación de la *Rule of Reasonableness,* que es un mecanismo que tiene por objeto equilibrar las pretensiones individuales y sociales: si la sociedad demanda sacrificios a sus miembros, aquéllos no pueden ser desproporcionados a las ventajas que puedan obtener.

Cuenta Beveridge que, ya antes de la Convención de Virginia para la ratificación de la Constitución federal, el Juez Marshall había proclamado que el futuro de la Unión era inseparable de un control judicial de las leyes federales. Su convicción quedó reforzada cuando comprendió que el triunfo de los republicanos podía arruinar la obra de los constituyentes, al devolver a los Estados una soberanía total.

En el ánimo del Juez Marshall, el control judicial se dirigía menos contra el Congreso (poder legislativo) que contra los Estados, a los que trataba de privar del derecho de anular las leyes federales que consideraran inconstitucionales. Esta competencia, que habían ejercido algunos Estados de la Unión como Virginia y Kentucky, en dos famosas resoluciones aprobadas por sus Cámaras de Representantes en 1800, no era más que la formalización de una antigua práctica: cuando los colonos norteamericanos se sentían lesionados en sus intereses por las decisiones del Parlamento inglés que consideraban contrarias a sus *Covenants,* se dirigían a sus jueces para solicitar la declaración de nulidad de los mismos.

2.2.1. El caso Marbury vs Madison

Algunos antecedentes de la sentencia del juez Marshall en el caso Marbury contra Madison ponen de manifiesto que la supremacía de la Constitución se hallaba estrechamente vinculada a la «labor normal de un juez»: fueron los Tribunales de Circuito en 1792, y no el Tribunal Supremo, los primeros en negarse a aplicar una Ley del Congreso por considerarla contraria a la Constitución. Parecía claro que, en caso de conflicto, la Constitución federal debía prevalecer sobre los actos legis lativos del Congreso o de los Estados miembros.

En el fallo del juez Marshall en el famoso caso Marbury contra Madison (1803) se evidencian tres principios fundamentales:

1) El poder judicial conoce de todas las controversias que puedan plantearse con ocasión de la aplicación del Derecho: «(...) la verdadera esencia de la función judicial es declarar cuál es el Derecho aplicable».

2) La Constitución es, por definición, regla de competencia y, por tanto, no puede ser contrariada sin que el acto legislativo que la contradiga sea ultra vires: «una ley contraria a la Constitución es nula y los Tribunales están obligados por dicha Constitución».

3) El control judicial de los actos del poder legislativo constituye una garantía de los derechos humanos.

La argumentación del juez Marshall al concluir que quienes sostienen que los tribunales deben cerrar los ojos ante la Constitución y aplicar sólo las leyes destruyen los fundamentos de un régimen de Constitución escrita, constituye un hito de singular trascendencia, en la medida en que definió una jurisdicción del Tribunal Supremo que se mantuvo con algunas intermitencias, y alcanzó su máxima fuerza en la liquidación de la guerra civil de secesión, después de 1865, cuando el Tribunal tuvo que arbitrar entre el Norte vencedor y los Estados del Sur vencidos. Fue durante esta época cuando se habló de un «gobierno de los jueces».

Desde que Marshall dictó esta sentencia, los jueces y tribunales norteamericanos, cuando se enfrentan a la posible inconstitucionalidad de una ley aplicable al caso concreto que están juzgando, dictan el fallo como si la norma en cuestión no existiera, es decir, no declaran la nulidad de la norma inconstitucional, sino que simplemente la inaplican. No tienen, pues, el poder de anular la norma, sino sólo de inaplicarla en el caso que se les somete. Lo que ocurre es que al estar los jueces inferiores vinculados a las sentencias precedentes de los jueces superiores (en aplicación del principio *stare decisis*), cuando la inconstitucionalidad es con-

firmada por el Tribunal Supremo, la inaplicación general equivale en la práctica a una anulación.

2.3. El sistema europeo de control de la constitucionalidad de las leyes

Son varias las razones por las que el constitucionalismo europeo del siglo XIX quedó al margen de la construcción norteamericana del control de la constitucionalidad de las leyes:

1.ª— La prevalencia del «principio monárquico» como fuente formal de la Constitución, lo que suponía su reducción a un simple documento de articulación de los poderes del Estado.

2.ª— El dogma de la soberanía parlamentaria, que traía consigo la superioridad absoluta de la ley como expresión de la voluntad general.

3.ª— La infalibilidad de esa voluntad general implicaba, lógicamente, la inmunidad judicial de las leyes: ¿cómo dejar en manos de los jueces el control de la voluntad general expresada por los representantes parlamentarios?

El control de la constitucionalidad de las leyes se introduce en Europa como resultado de una opción política y fruto de la genial construcción que el jurista austriaco Hans Kelsen llevó a cabo en la Constitución de su país, de 1 de octubre de 1920.

Kelsen ideó lo que se conoce como «control concentrado de la constitucionalidad de las leyes», en virtud del cual se atribuye dicho control a un órgano único y especifico, no al poder judicial en general, como en Estados Unidos.

Para Kelsen (1981) ese tribunal encargado de velar por la constitucionalidad de las leyes, el Tribunal Constitucional, no es propiamente un tribunal, es decir, un órgano que enjuicia hechos concretos, sino un órgano que se limita a controlar la compatibilidad entre dos normas abstractas, la Constitución y la Ley, y expulsa a la norma incompatible con la norma suprema. Kelsen quiso evitar así los riesgos de un «gobierno de los jueces», considerando que los miembros del poder judicial están sometidos a todas las leyes y única mente el Tribunal Constitucional puede expulsarlas del Ordenamiento jurídico, en su caso.

Los elementos básicos que definen el sistema europeo de control de la constitucionalidad de las leyes, que tiene su origen en la construcción kelseniana, son los siguientes:

1. Un proceso autónomo de constitucionalidad. El examen de la constitucionalidad de una norma no es un incidente suscitado en el curso de un proceso ordinario ante los tribunales, sino un proceso propio e independiente, cuyo objeto fundamental es la constitucionalidad de una ley.

2. El control de la constitucionalidad de las leyes lo realiza un órgano *ad hoc*, el Tribunal Constitucional, que, gozando de la independencia propia de los tribunales de Justicia, es único en su género y se diferencia de aquéllos por el modo de integración y selección de sus miembros.

   Aunque en opinión de Kelsen (1981) la organización del Tribunal Constitucional debía adaptarse a las peculiaridades propias de cada país, este órgano *ad hoc* debía reunir, al menos, unos requisitos mínimos:

   a) El número de sus miembros no debía ser muy elevado, dada la función de los jueces constitucionales, llamados esencialmente a pronunciarse sobre cuestiones jurídicas.

   b) En cuanto al procedimiento de selección de los miembros del Tribunal Constitucional, Kelsen consideraba que en su designación debían participar las Cámaras legislativas y el Gobierno, con lo que, a su juicio, se reforzaría la presencia de las minorías y la independencia de sus componentes.

   c) Sus integrantes debían ser juristas de reconocido prestigio, a fin de que la categoría profesional de los mismos redundara en una mayor autoridad moral del tribunal.

3. En cuanto a las materias sujetas a la jurisdicción constitucional, Kelsen consideró que debían comprender todas las que fueran objeto de ley así como todos los actos que tuvieran la fuerza y el valor de ley, emanados tanto de los órganos centrales del Estado como de los territoriales en una estructura federal.

4. El proceso de inconstitucionalidad se inicia siempre a instancia de las personas o los órganos legitimados para ello. La limitación y restricción del número de legitimados —frente a la ideal *actio popularis* o a la legitimación que deriva de un derecho lesionado, como en Estados Unidos— es una muestra más de la estrecha conexión del sistema kelseniano con la jurisdicción que conoce de los conflictos de competencias entre los actores más relevantes del proceso político.

5. La declaración de inconstitucionalidad de una norma por parte del órgano que administra justicia constitucional tiene eficacia inmediata y general, *erga omnes* y *ex nunc*. Cuando el Tribunal Constitucional declara la incons-

titucionalidad de un precepto o de una ley, la expulsa del Ordenamiento jurídico, a diferencia de lo que ocurre en el sistema norteamericano. En este sentido, el Tribunal Constitucional cumple una función de «legislador negativo» frente al «legislador positivo», titular de la potestad legislativa.

6. Por último, para Kelsen, la jurisdicción constitucional tiene una especial importancia en los Estados federales (y actualmente también en los Estados regionales), en los que hay una distribución de funciones legislativas y ejecutivas entre los órganos centrales y territoriales. Al establecer la Constitución una distribución de competencias entre unos y otros, toda extralimitación en sus competencias propias es una violación de la Constitución. Consecuentemente, el control por parte del Tribunal Constitucional del cumplimiento de las reglas constitucionales referentes a la competencia tiene una trascendental importancia para garantizar la verdadera esencia del Estado federal, que exige tanto que el Derecho federal prevalezca sobre el Derecho del estado miembro cuanto que el Derecho de este último prevalezca sobre el Derecho federal de acuerdo con la delimitación de competencias que lleva a cabo la Constitución.

A partir de los años treinta, y fundamentalmente después de la segunda posguerra, también los Tribunales ordinarios aparecen legitimados para iniciar el proceso de inconstitucionalidad cuando tengan dudas razonables de la constitucionalidad de una ley aplicable al caso concreto que se les haya sometido, y de cuya validez dependa el fallo (p. ej., art. 163 de la Constitución española de 1978 y art. 100 de la de 1931). Esta posibilidad, que hoy llamamos *cuestión de inconsti tucionalidad*, constituye el punto de confluencia de la tradición norteamericana y la europea continental.

El sistema kelseniano, cuyos puntos cardinales acabamos de exponer, influyó decisivamente en el constitucionalismo del período de entreguerras, y concretamente, en la Constitución española de la II República.

El constitucionalismo europeo de la segunda posguerra no siguió el modelo kelseniano en cuanto a la consideración del Tribunal Constitucional como un simple «*legislador negativo*» sino que, partiendo del sistema estructural de *control concentrado* de la constitucionalidad de las leyes (según la denominación de C. Schmitt para diferenciarlo del sistema norteamericano de *control difuso*) diseñó un órgano que ejerce una auténtica jurisdicción constitucional, siguiendo de cerca la doctrina norteamericana de la supremacía normativa de la Constitución.

En la actualidad, algunos Tribunales Constitucionales, como el alemán o el español, cuentan entre sus funciones una que algunos autores consideran ajena a sus competencias, cual es la protección de los derechos fundamentales a través del recurso de amparo.

3. LOS DERECHOS Y LIBERTADES FUNDAMENTALES Y SUS GARANTÍAS

3.1. El nombre y el número

Desde la Declaración de Derechos confeccionada por los Representantes del Buen Pueblo de Virginia, el 12 de junio de 1776 —por remontarnos sólo a la más antigua de las declaraciones formuladas modernamente— en las que se reconocían los derechos «*del goce de la vida y de la libertad, con los medios de adquirir y poseer la propiedad, y de buscar y obtener la felicidad y la seguridad*», la lista de los derechos recogidos en textos legales de rango y ámbito de aplicación diversos, se ha ampliado hasta un grado insospechable.

Benito de Castro Cid (1979) relaciona un total de 81 derechos que distribuye en tres apartados sobre: 1) la integridad física y moral del hombre; 2) la libre actuación del hombre, y 3) la promoción de un orden social que garantice el ejercicio de los derechos de integridad y libertad. Hay que añadir, por otra parte, que no se incluyen en tan extensa referencia los denominados derechos de grupos o derechos colectivos, ni los derechos de los pueblos a disponer de sí mismos.

Por lo que respecta a los documentos donde se plasman esos derechos o sea, a los instrumentos normativos nacionales e internacionales, si dejamos al margen las Constituciones y Declaraciones anejas de cada uno de los países, la pluralidad es también la nota dominante. A título enunciativo no exhaustivo, cabe recordar los siguientes: la *Declaración Universal de los Derechos Humanos,* de 1948; la *Convención Europea para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales,* de 1950, y Protocolos adicionales; la *Carta Social Europea*, de 1961; los *Pactos Internacionales de Derechos Civiles y Políticos,* de un lado, *y de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, de otro, de 1966, y *la Convención Americana sobre Derechos Humanos,* de 1969.

Existe, a mayor abundamiento, más de una veintena de Acuerdos de ámbito internacional suscritos por buen número de Estados con el propósito de poner fin a las violaciones de los derechos humanos, que van desde la prevención y el castigo del crimen de genocidio, la supresión del apartheid, la abolición de la esclavitud y la explotación, pasando por la eliminación de la discriminación por razones de sexo o raza, hasta las Convenciones para amparar a refugiados y apátridas.

Por lo que se refiere a la denominación de los derechos que se han ido positivando en Declaraciones, partes dogmáticas de Constituciones, Cartas, Protocolos y Tratados internacionales, no existe acuerdo, expreso ni tácito, o convención, generalmente aceptados o utilizados. Hay, ciertamente, una base común que es la

mención «derecho» o «libertad» o ambas, a las que se añade, a tenor con la cultura jurídica, la tradición, la orientación política y la finalidad perseguida, un predicado: derechos del hombre o humanos, derechos naturales, derechos individuales o colectivos, derechos fundamentales, libertades públicas, derechos públicos subjetivos.

Algunas de estas denominaciones no son propiamente españolas, sino que son traducciones de expresiones acuñadas en otras naciones; así sucede con la noción de «libertades públicas», tomada del francés *libertés publiques*, y con la expresión «derechos públicos subjetivos», tomada del alemán *subjektiven offentlichen Rechte*. En el área anglosajona, sobre todo norteamericana, es frecuente, además, distinguir entre *legal rights* —derechos legales— y *moral rights* — derechos morales— y, también, entre *civil liberties* —o libertades frente al Estado y a los poderes públicos, lo que se llama libertades negativas— y *civil rights* —para referirse al derecho de toda persona a la misma protección legal y al igual acceso a las oportunidades que ofrezca la sociedad y a los servicios públicos (es decir, prohibición de la discriminación fundamentalmente por razones de raza y de sexo).

Un ejemplo claro y próximo de esa indeterminación y vaguedad terminológicas existentes se encuentra en el Título I de la Constitución española de 1978, donde, sin ningún rigor, tan pronto se habla de derechos fundamentales como de libertades públicas y de derechos de los ciudadanos, abstracción hecha de la inclusión bajo el epígrafe «*De los principios rectores de la política social y económica*» de derechos como la protección de la salud y otros económico-sociales, cuya calificación como derechos plantea serias dificultades.

Pero, en definitiva, como señala con acierto Peces-Barba (1983) la libertad es indivisible, y los diferentes derechos no son sino facetas de la libertad fundamental del individuo. En consecuencia, desde ese punto de vista, «se puede reconocer que existe un derecho radical, entre los fundamentales, del que de alguna manera dependen o traen causa los demás. Se trata del derecho a ser considerado como ser humano, es decir, como persona, como ser de eminente dignidad, titular de derechos y obligaciones. Sin este derecho reconocido, quiebran todos los demás derechos fundamentales, se quedan sin punto de apoyo».

3.2. La historia moderna de los derechos humanos

Bajo el término «derecho», dentro del sintagma «derechos humanos» o «fundamentales» se han venido cobijando, a lo largo de la historia desde las revoluciones del siglo XVIII, diversas situaciones nominalmente jurídicas de muy variada índole, algunas de las cuales desbordan los límites semánticos de aquel concepto. Si

estudiamos la historia, vemos que buena parte de los mecanismos que fueron creados para proteger al individuo frente al poder, primero (pensemos en las limitaciones al poder y la arbitrariedad regias, como, por ejemplo, el *habeas corpus*) y algunas de las figuras o institutos concebidos para amparar al hombre frente a la necesidad (como, por ejemplo, la seguridad social) acabaron, después, conceptualizados como derechos, aunque no reunieran en sentido estricto los requisitos que la noción de derecho subjetivo exige para su consideración como tal, al menos desde la óptica del derecho privado.

Si partimos de los acontecimientos revolucionarios de América del Norte y Francia, los derechos nacieron originariamente como libertades, como manifestaciones de la liberación de los regímenes políticos autoritarios y de sus desafueros. La finalidad de los primeros textos revolucionarios era preservar unos ámbitos de libertad a toda persona, ante cuyo umbral debían detenerse los poderes públicos. Se intentaba «definir con la mayor claridad posible los límites del poder, de la acción y de la competencia del Estado, y la correspondiente esfera de independencia del individuo, de modo que quedara asegurado el más completo y libre desarrollo de la personalidad individual. Se reclamaba pues, una libertad negativa, que se concretó (...) en libertad respecto de toda clase de impedimentos, interferencias o cualquier otra intromisión superflua (...)» (Passerin D'Entreves, 2001)

.Así, el artículo 4° de la Declaración francesa de 1789 disponía que «*La libertad consiste en poder hacer todo aquello que no dañe a los demás*»; y el 5°, que «*La ley únicamente puede prohibir aquellas acciones perniciosas para la sociedad. Todo lo que no está prohibido por la ley no puede ser impedido, y nadie puede ser obligado a hacer aquello que la ley no ordena*».

La regla general era, por lo tanto, la no intervención del Estado en la esfera de libertad de los particulares; era éste un ámbito reservado al ejercicio de las facultades de obrar pertenecientes «por naturaleza»» al individuo. La Declaración francesa, que partía de la igualdad de todos los hombres, incluía entre ellas la libertad de conciencia, la propiedad, la presunción de inocencia, la seguridad jurídica y la resistencia a la opresión. La Constitución norteamericana de 1787 no consagró, en cambio, la igualdad jurídica y, en las diez primeras enmiendas de la Constitución aprobadas en 1791 (Bill of Rights) el derecho de resistencia no llegó a recogerse.

Junto a esa zona defensiva integrada por las llamadas *libertades o derechos civiles,* aparecieron también algunos *derechos políticos*. Así, el artículo 6° de la Declaración francesa estableció que todos los ciudadanos tienen el derecho a contribuir a la elaboración de la ley y a optar «*a todas las dignidades, puestos y cargos públicos, según su capacidad, y sin otra distinción que la de sus virtudes y talentos*». Y su artículo 11 sancionó la libre comunicación de pensamientos y opiniones Por

su parte, la Primera Enmienda de la Constitución norteamericana, además de la libertad de expresión y de prensa, reconoció el derecho de petición y el de reunión pacifica. Sin embargo, como es sabido, la introducción del derecho político individual por excelencia, es decir, del sufragio universal activo y pasivo, sin condicionantes de riqueza, de conocimientos especiales, o de género, requirió una larga lucha que comenzó a dar sus frutos a finales del siglo XIX, pero que todavía hoy no ha concluido del todo ni siquiera en aquellos países normalmente considerados democráticos.

Se ha dicho, no sin cierto fundamento, que los primeros textos que incorporaron una serie de libertades y derechos fueron, sobre todo, manifestaciones de intenciones, de índole programática, y que, en ese sentido, su positivación real —su conversión en Derecho efectivo— se produjo más tarde —a lo largo del siglo XIX— mediante su inserción en las Constituciones propiamente dichas y, en el caso de Norteamérica, mediante su aplicación por los tribunales. Sea como fuere, precisamente a mediados del XIX (con la Constitución francesa de 1848) se inicia un nuevo movimiento constitucionalizador, cuyos hitos, además de la Constitución francesa de 1848 citada, son las Constituciones mexicana de Querétaro de 1917, la alemana de Weimar de 1919 y la española de 1931. Ese movimiento se generalizaría después de la Segunda Guerra Mundial. ¿A qué nos estamos refiriendo? Simplemente, a la constitucionalización de las demandas sociales.

La libertad y la igualdad jurídicas ofrecidas en las primeras Constituciones, aun siendo grandes conquistas frente a la autocracia y la desigualdad de los períodos absolutistas anteriores, de poco sirvieron para aliviar las condiciones de vida de enormes masas de población bajo la ola de la primera Revolución industrial en pleno siglo XIX. La explotación, el hambre, la pobreza y la enfermedad convertían en especulativas las fórmulas jurídicas de los textos constitucionales. En ese contexto florecieron, como no podía ser de otro modo, los movimientos obreros y sindicales, el socialismo y el comunismo, y comenzó a prestarse atención al hombre concreto, frente al ciudadano abstracto; al contexto social, frente a las declaraciones jurídicas; a las condiciones materiales de existencia, frente a la igualdad teórica. La humanidad había logrado la igualdad ante Dios con el cristianismo; había conquistado la igualdad jurídica con la toma de la Bastilla; ahora había que conquistar, si no la igualdad económica, sí una cierta seguridad consistente en liberar a todos de la necesidad.

Se explica así que la Constitución francesa de 1848 dispusiera que el fin de la República sea «*asegurar un reparto más equitativo de las cargas y de las ventajas de la sociedad*», y que incluyera entre las obligaciones del Estado las de instrucción, asistencia y protección de los ciudadanos. Asistimos aquí a un momento trascendental en la historia de las relaciones individuo/Estado porque hace crisis el prin-

cipio de abstención estatal y su sustento, la idea de que el poder político es malo y debe limitarse —que da vida al credo liberal—, y se abre paso el principio de subsidiariedad y la necesaria intervención de los poderes públicos en la trama de las relaciones productivas de la sociedad. Pero la Constitución de 1848 fue sólo un heraldo, un anuncio lejano de la política económica, es decir, de una actividad estatal dirigida a corregir los defectos del mercado y a paliar las repercusiones sociales negativas del capitalismo, que se impondría desde el fin de la Segunda Guerra Mundial.

Otro hito, ya mencionado, al que hay que referirse con algún detenimiento, es la Constitución alemana de 1919. Existen varias razones para ello, pero la más importante es su tratamiento de la propiedad, reputada hasta entonces como derecho sagrado e inalienable, como todo derecho natural. En efecto, el artículo 153 del texto de Weimar acababa con ese carácter sacro al disponer no sólo que «*el contenido y límites de la propiedad resultan de las leyes*» (párrafo primero), sino que «La propiedad obliga. Su uso debe ser al mismo tiempo un servicio prestado al interés general». Además, la segunda parte de la Constitución (arts. 109 a 165) introducía, bajo las secciones tituladas «La vida en sociedad», «Educación y escuela» y «La vida económica», preceptos varios que configuraban mandatos de protección de los hijos naturales, de la juventud, de la enseñanza, del trabajo, y que creaban un sistema de seguridad social, amén de otros que reconocen la libertad de asociación para la defensa y mejora de las condiciones de trabajo y la posibilidad de nacionalizar empresas económicas privadas.

Con todo, las reivindicaciones de seguridad económica, justicia y previsión sociales y otros derechos económico-sociales no recibieron sanción jurídico-constitucional generalizada en Europa occidental hasta muy recientemente. Primero, la Constitución italiana de 1947; luego, la Ley Fundamental de Bonn de 1949, hasta llegar a las Constituciones griega, portuguesa y española de 1978, en las que se han incluido derechos que algunos denominan, sin escrúpulo conceptual alguno, derechos de la «*cuarta generación*» (las tres primeras serían las correspondientes a las libertades o derechos civiles, a los derechos políticos y a los derechos económicos y sociales).

Dentro de la «*cuarta generación*» encontraríamos el derecho a un medio ambiente saludable, el derecho a la identidad cultural, el derecho a un desarrollo integral de todo ser y grupo humanos y todos aquellos otros cuya reivindicación y formulación actuales traen su causa de las transformaciones de las condiciones material de vida y las correspondientes exigencias vis-à-vis del Estado y la sociedad. Algunos de los nuevos «derechos» proceden, por otra parte, de formas recientes de privación de bienes o intereses cuya protección se piensa puede obte-

nerse calificándolos de «derechos», porque presumiblemente, de esa manera, serán accionables ante los tribunales.

Queremos decir con lo expuesto que, en realidad, estamos incurriendo hoy en día en dos equivocaciones peligrosas: 1ª) estamos haciendo un uso desmesurado e indebido del término «derecho»—no del derecho objetivo, sino del referido a los sujetos individuales— que al ensanchar su campo semántico se está traduciendo en una desnaturalización creciente; desnaturalización que constituye el primer paso para su absoluta falta de operatividad y vigencia reales; y 2ª) estamos tomando la parte por el todo, es decir, confundiendo alguna o algunas de las facultades que la titularidad de un derecho implica, con el propio derecho; ignoramos el porqué, pero se tiende a desconocer que todo derecho subjetivo constituye un haz de facultades.

Es muy probable que no podamos evitar esa pérdida progresiva de la identidad del derecho subjetivo por obra de sus reiteradas dilatación y deformación, pero sí conviene tenerlas presentes, y para ello nada mejor que delimitar el concepto de derecho fundamental o derecho humano.

3.3. El concepto de derechos fundamentales

Desde que nuestros antepasados lograron imponer algunas, pocas, restricciones al poder de los monarcas absolutos, estableciendo pequeñas islas de libertad para sectores minoritarios y privilegiados de población, hasta obtener la aprobación de muchos Estados, de la ONU y otros organismos supranacionales, de las múltiples disposiciones protectoras de las vidas, libertades y entorno de todos los hombres que hoy pueblan nuestro planeta, el receptáculo, representado por la idea de derecho del hombre o derecho fundamental, ha venido utilizándose como un cajón de sastre para acoger, como si de un contenedor elástico se tratase, situaciones no ya diversas, sino impropias, de la noción jurídica de derecho subjetivo, elaborada y aquilatada por el Derecho privado a lo largo de años.

Porque lo cierto es que, si partimos de dicha noción, resulta difícil, si no imposible, en buena lógica, considerar como derechos bastantes de las expectativas, deseos y mandatos hoy consagrados literalmente como derechos en no pocas Constituciones y convenios internacionales. Por el contrario, sí sería posible, sin violentar la estructura del razonamiento lógico, considerar como derechos a aquéllos, siempre que partiéramos de una definición tan amplia como la que nos proporciona Pérez Luño (1979) cuando los define como «conjunto de facultades e instituciones que, en cada momento histórico, concretan las exigencias de la dignidad, la libertad y la igualdad humanas, las cuales deben ser reconocidas positiva-

mente por los ordenamientos jurídicos a nivel nacional e internacional» ¿Qué es lo que ha ocurrido para que hayamos llegado a esta situación?

Una interpretación fiel del fenómeno de la positivación de los derechos fundamentales nos debería ilustrar lo suficiente como para diferenciar tres etapas, en las que la recepción constitucional de dichos derechos se opera en base a coordenadas perfectamente diferenciadas entre sí.

1.ª— En un primer momento, el de las primeras Declaraciones de Derechos, presenciamos la articulación jurídica de algunas libertades que se consideran connaturales al hombre y previas a toda organización política y que, en cuanto tales, deben respetarse por el Estado. No en vano prevalece la idea de que el Estado es una organización que se crea con la finalidad de garantizar el gozo de aquellos bienes y libertades naturales. La libertad individual se afirma, pues, como un derecho a no ser molestado por el Estado, que es su guarda protector. La concepción subyacente presume que los individuos, las personas individualmente consideradas, poseen ya la vida, la libertad y el deseo de buscar a su manera la felicidad, y que, por lo tanto, lo único que precisan es que se les asegure su pacífico disfrute para que puedan, si quieren, adquirir otros bienes, como la propiedad o la salvación, la verdad o el reconocimiento de los demás. Esas libertades eran, básicamente, la libertad de la persona (que incluía la seguridad física y jurídica), la libertad de pensamiento, religión y expresión, el derecho a poseer propiedad y el derecho a la justicia.

2.ª— En una segunda fase, esas libertades, que para muchos eran más bien principios o directrices —incluidos en «Declaraciones» no en normas jurídicas—, que debían guiar la actuación de los gobernantes, debían ser reforzadas y juridificadas; de ahí que pasaran a ser incluidas en los textos constitucionales y a ser consideradas como derechos constitucionales-públicos-subjetivos, mediante la transferencia al ámbito del derecho público (que regula las relaciones verticales Estado o poderes públicos-ciudadanos) de la noción de derecho subjetivo, acuñada por los iusprivatistas, de contornos perfectamente definidos. Pero veamos qué se entiende por derecho subjetivo.

El derecho subjetivo es, en efecto, en palabras de Federico de Castro, una situación de poder concreto atribuido a una persona, a cuyo arbitrio se encomienda su ejercicio y defensa. En palabras quizá más claras para el común entendimiento, Santamaría Pastor lo ha descrito como «un poder basado en un título específico que permite a su titular, en su propio interés, imponer una conducta positiva o

negativa a un tercero». En fin, para explicitar aun más su significado, digamos que un derecho así concebido contiene los siguientes elementos (Vincent, 1987):

— El *titular del derecho*, que es normalmente una persona física, mayor de edad, cuya capacidad no se encuentre limitada por alguna razón.

— El *objeto del derecho*, o sea, el bien o interés cuya naturaleza reviste tal importancia que se estima debe tipificarse bajo el nombre de «derecho».

— En tercer lugar, el *ejercicio del derecho*, que puede suponer una actividad de afirmación del mismo, de despliegue de las facultades que lo integran o pacífico disfrute, o de exigencia de respeto o demanda de protección frente a terceros que lo desconocen, pero también de omisión en el sentido de abstenerse voluntariamente de ejercerlo.

— En cuarto lugar, el *sujeto pasivo del derecho*, que cierra el continuum representado por la relación normativa o jurídica, en uno de cuyos polos se encuentra la exigencia, la demanda, implícita en el derecho, mientras que en el otro extremo aparece el deber, de abstenerse o de obrar en determinado sentido, que soporta el sujeto pasivo.

— Por último, la *sanción social del derecho*, es decir, su reconocimiento basado en algún título, y, por ende, la posibilidad, respaldada por la coacción legítima, de hacerlo efectivo.

La ineludible presencia de estos requisitos para la vida del derecho subjetivo nos plantea, enseguida, el interrogante de hasta qué punto los denominados derechos económicos y sociales que han ido siendo reconocidos en una tercera etapa se ajustan a ese canon. ¿Satisfacen o no aquellas exigencias constitutivas del concepto de derecho subjetivo? No estamos ahora hablando de derechos frente al Estado (que, en principio, preconizan su abstención) ni de derechos de participación en el Estado (que nos permitirán ser libres porque nos gobernaremos a nosotros mismos), sino de que el Estado actúe, intervenga, emprenda una acción positiva y continuada, para garantizarnos a todos, para proporcionarnos a todos bienes y servicios; y todo ello respetando aquellas primeras u originarias libertades.

Pensemos, por ejemplo, en el derecho no a que nos dejen trabajar, sino a que nos den trabajo; ¿sobre quién recae el deber jurídico de proporcionarnos trabajo?; ¿y con qué medios contamos para hacer cumplir al sujeto pasivo su deber? Si el derecho está positivado, es que se ha reconocido en principio que el trabajo es un bien muy importante y que cualquier parado capaz se encuentra legitimado para ejercer el derecho a pedir un empleo; y lo hace, inscribiéndose en una oficina pública de desempleo; empero, no consigue trabajar, ni legal mente existe procedimiento alguno que le permita dirigirse judicial mente a los poderes públicos para con-

vertir en realidad su «derecho». ¿Qué ocurre aquí? En alguna medida, ese «derecho» tiene algún punto débil que le impide su pleno ejercicio; y ese punto débil no es otro sino que la pretendida situación de poder que constitucional mente le fue atribuida, o no es tal o se encuentra en suspenso y, en todo caso, su defensa ha quedado sustraída a «su arbitrio» para pasar a depender de un tercero que, en última instancia, resulta ser las ciegas fuerzas del mercado.

La doctrina italiana, de aguda percepción, habla en estos supuestos de «derechos debilitados»; otros, con una óptica científico-informática, de derechos en «sentido débil», frente a los derechos en «sentido fuerte»; en su día, yo los califiqué de derechos *«in fieri»,* es decir, en formación: son a modo del nasciturus, del que ha de nacer, aunque el evento no tenga que acaecer inexorablemente.

Si ese es el status de algunos de los derechos sociales y económicos, menos aquilatado y definido aun lo es el de los derechos de la llamada *cuarta generación*. Ya que se difuminan aquí, más todavía, los requisitos arriba enunciados del derecho subjetivo. Bastará con un ejemplo: el derecho a un medio ambiente saludable es, en las circunstancias actuales, un desideratum que no hay instancia jurisdiccional que pueda atender, ni sujeto pasivo que lo asuma, por más que abunden las referencias verbales a la comunidad internacional; por otra parte, reducir su reconocimiento al ámbito territorial de uno o varios de los Estados democrático-constitucionales es ignorar que, por desgracia, los efectos destructores de la contaminación y destrucción del entorno se dispersan por todo nuestro universo y que, como consecuencia de ello, tan sólo una acción global podría detener. ¿Por qué entonces se sigue hablando de derechos de este tenor?

3.4. El problema de los derechos economico-sociales y de los derechos de prestación

Inmersos en una tradición liberal-individualista temerosa del poder político y de su expansión, los occidentales hemos asociado durante mucho tiempo la idea de los derechos fundamentales con la de la abstención —no interferencia del Estado—. Precisamente para fortalecer la esfera individual de libertad se recurrió a la positivación de las libertades como derechos constitucionales subjetivos, como ámbitos sus traídos a la intervención estatal.

La nueva ola de derechos económicos y sociales responde a una filosofía radicalmente distinta que no parte de la igualdad abstracta de todos los individuos, aunque admita las ventajas de la igualdad ante la ley. Por el contrario, sitúa al hombre en una red de relaciones y dependencias, en un complejo mundo dominado por la desigualdad y las luchas de clases y razas, ante el que el individuo aislado

carece real mente de autonomía y de poder y requiere la asistencia de terceros incluso para subsistir y, en todo caso, para alcanzar un nivel de vida que le permita vislumbrar posibilidades de desarrollo. Los derechos económico-sociales (a que se satisfagan un cierto número de necesidades básicas, un mínimo vital), por lo tanto, no se parecen en nada a, o no son en el sentido tradicional, los clásicos derechos individuales. Antes al contrario, en vez de ser situaciones de poder entregadas al arbitrio de cada uno, constituyen situaciones de necesidad —que, obviamente, escapan al propio control— que se traducen en demandas de suministro de bienes y servicios dirigidas al Estado; es decir, que quien debe abastecernos es el que siempre fue tenido por el enemigo tradicional de nuestras libertades individuales. Paradójico, ¿no?

Los cargos contra la consideración de los derechos económicos y sociales, y de aquellos otros que exigen una acción positiva de terceros (es decir, que no dependen para su ejercicio de la mera voluntad de aquellas personas a las que se reconoce su titularidad), no se han restringido, empero, a demostrar, como ya hemos hecho más arriba, que no encajan en el concepto preciso y definido del derecho constitucional subjetivo, ni en el de libertad negativa. Una buena parte de la doctrina, sobre todo del área anglosajona, ha expresado otros argumentos no jurídicos en contra de su tratamiento como derechos humanos.

El más fácil y frecuente apunta lo absurdo que resulta reconocer a todos los ciudadanos esos derechos mientras que las condiciones económicas predominantes —el grado de riqueza o desarrollo— no permitan atenderlos; ni siquiera desde una perspectiva moral vendría uno obligado a un compromiso de ese alcance. Este sería el caso, a primera vista, no sólo de la aplastante mayoría de los países en que políticamente dividimos el planeta, sino también de los técnicamente avanzados

Se ha añadido que «incluso si algunas sociedades pueden hacer efectivos los derechos económicos, ello puede producir efectos no previstos en otros derechos. [Por ejemplo] si un Estado garantiza a los individuos rentas más elevadas que las que pueden ganar por sí solos en el mercado [que, sin duda, ocurre en todos los supuestos de des empleo real], atraerá más inmigrantes (...) lo cual llevará a la aprobación de leyes sobre inmigración menos liberales. De forma análoga, si el Estado contribuye a formar médicos con los recursos que obtiene de los impuestos, ello puede contribuir a que se demande se les impida, una vez formados, que abandonen su país para ganar más dinero en el extranjero. Ejemplos que evidencian que la existencia de derechos económicos puede llevar a que se deniegue el derecho al libre movimiento y circulación de las personas» (Barry, 1989).

El argumento expuesto, que no es otro sino una muestra del de la posible incompatibilidad entre los derechos individuales clásicos y los derechos económi-

co-sociales y otros del mismo tenor, no debe impedirnos constatar la coexistencia parcial de ambas clases de derechos en los Estados sociales —y decimos parcial porque, p. ej., el subsidio de desempleo no cubre a Todos los que lo necesitan y el derecho a la vivienda sigue siendo una esperanza, sin que las libertades negativas se vean seriamente afectadas—. Cierto es que a ello ha contribuido la relativización del otrora inviolable derecho de propiedad privada y el correlativo incremento de la capacidad fiscal del Estado, pero lo que esto demuestra no es la existencia de un enfrentamiento irremediable, sino que los derechos no son absolutos, aunque puedan aparecer como tales, cuando se enfrentan a intereses menos relevantes, o a actuaciones de los poderes públicos.

De hecho, en estos años ha ganado muchos seguidores la postura de quienes ven en los derechos «de libertad» clásicos y en los nuevos derechos —convertidos en «determinaciones de los objetivos del Estado»— el anverso y el reverso de una misma y última pretensión: el desarrollo pleno y armónico del hombre y de la sociedad. En lugar de incompatibilidad habría que hablar de complementariedad, y no se le puede negar buenas dosis de razón. Con motivo de la resolución del *caso Airey*, adoptada el 11 de septiembre de 1979, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos sostuvo que «ningún compartimento estanco separa la esfera de los derechos económicos y sociales del campo cubierto por el Convenio y que «si bien el Convenio enuncia derechos que son esencialmente civiles y políticos, gran parte de ellos tienen implicaciones de naturaleza económica y social».

Por otro lado, no hace falta recurrir a la autoridad de un órgano judicial para aceptar lo que el sentido común impone; ¿cómo podríamos separar, p. ej., el derecho a la vida del derecho a un nivel de vida adecuado que incluye alimentación, vestido y alojamiento?; ¿y de qué le sirve, en última instancia, al que nada tiene la inviolabilidad del domicilio o el derecho al voto ejercitable cada cuatro o cinco años? En definitiva, como señaló con acierto Julia Hausermann, primera Secretaria General de *Rights and Humanity* (un movimiento internacional para la promoción de los derechos humanos) los dos conjuntos de derechos, los civiles y políticos y los económicos y sociales, son iguales e interdependientes, «en el sentido de que una violación de los derechos de un tipo obstaculiza con frecuencia el (o, habría que añadir, priva de sentido al) gozo de los derechos del otro» (Hausermann, 1988).

3.5. Las garantías de los derechos

La palabra «garantía» significa «seguridad proporcionada por alguien o algo de que ocurrirá o habrá, o de que ocurre o hay, cierta cosa». También, «cosa que sirve

para garantizar el cumplimiento de una obligación o compromiso de alguien o para asegurar a alguien en algún derecho»

Al margen del estadio de desarrollo económico alcanzado en cada país por sus fuerzas productivas —condicionantes materiales de la posible realización o aplazamiento de determinados derechos— y si adoptamos una óptica de jurista, cabe distinguir hasta seis dispositivos constitucionales ideados con el propósito de asegurar que el reconocimiento de los derechos fundamentales trascienda el umbral de las fórmulas más o menos retóricas plasmadas en los textos. Quizá habría que anticipar, sin embargo, que la mayor y mejor garantía de los derechos reside en la globalidad de un ordenamiento constitucional y democrático que goce de una tradición capaz de haber generado en la sociedad sentimientos constitucionales, y que éstos se encuentren tan arraigados y difundidos que produzcan un rechazo colectivo en cada ocasión en que, por desgracia, se tenga conocimiento de una violación de los derechos fundamentales. Pero, en la ausencia de éste o, mejor aun, cooperando a su creación y asentamiento, contamos con unos modestos mecanismos cuyo funcionamiento impecable sería suficiente para tranquilizar a los más escrupulosos.

Los dispositivos a que me refiero son el principio de la división de poderes, la reserva de ley para regular los derechos fundamentales cuando sea necesario, la rigidez constitucional aplicada a los preceptos reguladores de derechos, el poder judicial, la jurisdicción constitucional, el Ombudsman y los órganos internacionales autorizados por el Derecho interno. Además, desde la propia esfera social, pueden poner se en marcha instituciones sin ánimo de lucro que actúen a modo de conciencia colectiva proyectada al exterior, para prevenir ulteriores violaciones de derechos.

No vamos a analizar aquí el caso de estas últimas, cuyo ejemplo más notorio es Amnistía Internacional, ni, de momento, la protección internacional, que abordaremos a continuación en el próximo epígrafe sólo en lo que concierne al Convenio Europeo Derechos Humanos de 1950.

1. Comenzando por *la separación de poderes*, hay que señalar la importancia central que reviste su institucionalización como garantía para las libertades de los ciudadanos. No se propugna con ella ni una división tajante de órganos y funciones que imposibilita la gobernación de un pueblo y que la práctica cotidiana desmiente en los Estados democráticos actuales (baste pensar en los proyectos de ley y en la potestad reglamentaria); más bien, lo adecuado para un gobierno eficaz es la cooperación bajo un solo *indirizzo politico*. Sí se pretende, en cambio, dificultar la hegemonía, sin

control, de uno solo de los pode res por los riesgos que entraña. La versión moderna de la división de poderes viene constituida por et binomio mayoría en el gobierno/oposición y, contribuyendo a realizar el *telos* del principio, aunque fuera del marco institucional, por las fuerzas económico-sociales y los me dios de comunicación.

2. La garantía de *la reserva de ley* busca asegurar que la regulación de los derechos fundamentales —actividad que suele ser necesaria por que las Constituciones se limitan a enunciar las libertades y derechos sin ulterior detalle— se haga siguiendo el procedimiento legislativo, es decir, abierta y públicamente y en el seno del órgano que encarna la soberanía popular. No cabe, pues, aquí renunciar a esa función habilitando al Gobierno para que sea él el que reglamente el ejercicio de los derechos. En algunos países, además, se condiciona expresamente al legislador mediante el mandato de que debe, en todo caso, respetar el contenido esencial del derecho que regule, evitando desviaciones de poder.

3. La *rigidez constitucional* pone de relieve, simplemente, que la parte dogmática de la Constitución, la que contiene la lista de derechos y libertades, debe considerarse intocable. Su alteración requiere de un proceso de reflexión más detenido que el procedimiento legislativo ordinario, en el que son llamados a intervenir, dada la seriedad del trámite de enmienda, asambleas renovadas y/o reforzadas, otros órganos constitucionales e incluso el propio cuerpo electoral.

4. La existencia de *un poder judicial independiente* es, con toda probabilidad, la mejor garantía de los derechos fundamentales y la más difícil de conquistar y mantener. Jueces y tribunales deben estar sometidos sólo a la ley y, en su caso, a la Constitución. Independencia, pues, respecto del poder político, pero también de los superiores jerárquicos—de los otros órganos jurisdiccionales— para poder aplicar imparcialmente las normas y tutelar, por ende, los derechos fundamentales. Del sistema de selección de jueces, de su inamovilidad e incompatibilidades y de la creación de instituciones de autogobierno depende el adecuado funcionamiento del poder judicial y, en consecuencia, del Estado de Derecho.

5. La *jurisdicción constitucional*, en aquellos sistemas donde existe una garantía adicional que se traduce en la expulsión del ordenamiento jurídico, con carácter general o para un caso concreto, de aquellas normas o preceptos que no son conformes con el texto constitucional, y, dado que los derechos fundamentales son parte integrante de éste, se desprende que cualquier disposición que los conculque se verá abocada a su derogación o inaplica-

ción. Además, en algunos países como Alemania y España, la justicia constitucional garantiza la protección de los derechos fundamentales también a través del llamado *recurso de amparo*, que representa un instrumento de protección privilegiado y excepcional de aquéllos.

6. El *Defensor del Pueblo* (Ombudsman) es también una institución de garantía de los derechos fundamentales. Nuestra Constitución de 1978, en su artículo 54, introduce por primera vez en España esta figura como «alto comisionado de las Cortes Generales designado por éstas para la defensa de los derechos comprendidos en el Título I de la Constitución, a cuyo efecto podrá supervisar la actividad de la Administración». En la Ley Orgánica que lo regula (LO 3/1981, de 6 de abril) se le asigna la tarea de proteger, de oficio o a instancia de parte, los derechos proclamados en el Título I del texto constitucional, supervisando las actuaciones de la Administración.

3.6. La protección de los derechos fundamentales en el ámbito europeo: el Tribunal Europeo de Derechos Humanos

La desoladora experiencia de los desmanes perpetrados por los nazis en el transcurso de la Segunda Guerra Mundial produjo tal impacto que, en los primeros años de la posguerra, los gobernantes de las potencias aliadas en el seno del Consejo de Europa se sintieron especialmente obligados a promover la protección de los derechos humanos en Europa occidental mediante el establecimiento de un sistema internacional de alcance regional.

Para posibilitar que trascendiera el umbral de las meras declaraciones se apuntó, ya en los trabajos preparatorios la necesidad de contar con una instancia jurisdiccional ante la que habrían de dilucidarse las posibles violaciones de los derechos que se reconocieran.

El 4 de noviembre de 1950 se firmó la Convención Europea para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, que entró en vigor el 3 de septiembre de 1953. Las libertades y derechos protegidos son de tipo civil y político, y entre ellos se encuentran: el derecho a la vida, al respeto de la intimidad, del domicilio y de la correspondencia; la libertad y seguridad personales; la libertad de pensamiento, conciencia y religión; la libertad de expresión y las de reunión y asociación; las libertades de circulación y de residencia; el derecho de contraer matrimonio y fundar una familia; el derecho a unas garantías judiciales, y el derecho a no ser discriminado en el goce de esas libertades y derechos.

Tales derechos no se conciben en términos absolutos; de ahí que se admita la posibilidad de imponer restricciones a su ejercicio, dimanantes de la necesidad de preservar el libre funcionamiento de las instituciones democráticas.

El sistema de protección seguido hasta 1998 preveía que las demandas que se presentasen debían ser examinadas por una Comisión, que decidía con carácter definitivo sobre la admisibilidad de las mismas. Sólo en una segunda fase intervenía el Tribunal Europeo de Derechos Humanos o el Comité de Ministros.

Desde el 1 de noviembre de 1998, la entrada en vigor de un nuevo Protocolo al Convenio —el número 11— modificó el procedimiento. El objetivo era «reestructurar el mecanismo de control con el fin de mantener y reforzar la eficacia de la protección de los derechos y libertades, a causa principalmente del aumento de las demandas de protección y el número creciente de miembros del Consejo de Europa». La Comisión y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos fueron reemplazados por un nuevo Tribunal permanente (integrado por un juez de cada Estado miembro) al que tienen acceso directo los justiciables. El Protocolo nº 11 ha permitido aumentar la eficacia del sistema de protección, especialmente en lo que se refiere a la mejora del acceso y a la visibilidad del Tribunal, simplificando el procedimiento con el fin de hacer frente al incremento de las demandas, generado por el crecimiento constante de nuevos Estados miembros del Consejo de Europa.

Desde entonces, el Tribunal está compuesto de un número de jueces igual al de las Altas Partes contratantes (47 en la actualidad), y actuará en comités formados por tres jueces o en Salas de siete jueces, o en una Gran Sala de diecisiete jueces. La competencia del Tribunal se extenderá:

a) al conocimiento de cualquier presunto incumplimiento de lo dispuesto en el Convenio y sus Protocolos imputable a una de las Partes contratantes, que le haya sido sometido por cualquier otra Alta Parte contratante;

b) al conocimiento de las demandas presentadas por cualquier persona física, organización no gubernamental o grupo de particulares que se considere víctima de una violación, por una de las Altas Partes contratantes, de los derechos reconocidos en el Convenio o sus Protocolos;

c) a la emisión de opiniones consultivas, a solicitud del Comité de Ministros, acerca de cuestiones jurídicas relativas a la interpretación del Convenio y de sus Protocolos.

Al Tribunal no podrá recurrirse sino después de agotar las vías de los recursos internos y en el plazo de seis meses a partir de la resolución interna definitiva.

Pues bien desde que se aprobó el Protocolo nº 11, en mayo de 1994, hasta 2004, se incorporaron 13 nuevos Estados, con lo que el sistema de protección del

Convenio quedaba abierto a casi 800 millones de personas. En este sentido, la afluencia masiva de demandas individuales, la eficacia del sistema, y en consecuencia, la credibilidad del Tribunal Europeo por la sobrecarga de trabajo, se encontraban gravemente amenazados. Por todo ello, el 13 de mayo de 2004 se abrió a la firma de los Estados miembros un nuevo Protocolo —el número 14— con la finalidad de garantizar a largo plazo la eficacia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, permitiendo su ejercicio de guardián principal en la protección de los derechos humanos en Europa.

Ahora bien, hay que resaltar que frente al Protocolo n.º 11, el Protocolo nº 14 no transforma radicalmente el sistema de control establecido por el Convenio, sino que únicamente introduce modificaciones sobre el funcionamiento del sistema y no sobre la estructura. Estas modificaciones pretenden mejorar el sistema otorgando al Tribunal Europeo los medios procedimentales y la flexibilidad necesaria para tratar el conjunto de demandas presentadas en plazos razonables, permitiendo al Tribunal concentrarse en los asuntos más importantes que requieren un examen más profundo.

Pero la entrada en vigor del Protocolo nº 14 estaba bloqueada hasta mayo de 2009 por Rusia. Finalmente, los 47 Estados miembros del Consejo de Europa consiguieron desatascar el 12 de mayo de 2009 la reforma del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, al alcanzar un acuerdo sobre una propuesta española que consiste en aplicar los cambios sobre el funcionamiento del Tribunal sólo para las demandas procedentes de los países que acepten acogerse a esta fórmula.

El órgano de decisión del Consejo de Europa —el Comité de Ministros, presidido por España desde noviembre y reunido en Madrid— aprobó un acuerdo por el que será posible aplicar algunas de las novedades que se habían presentado para mejorar el funcionamiento del Tribunal y que estaban contenidas en el Protocolo nº 14 del Convenio Europeo de Derechos Humanos al que se oponía Rusia.

Tras constatar que Rusia no tenía previsto ratificar este Protocolo, lo que impedía que las reformas pudieran entrar en vigor, la Presidencia española trabajó en una formula alternativa, que finalmente ha salido adelante y que no impide que el protocolo 14 pueda entrar algún día en vigor, si Moscú cambia de parecer.

Los Estados miembros tendrán ahora la posibilidad de decidir que algunas de las disposiciones del protocolo nº 14 se apliquen para las demandas que presenten sus ciudadanos. En concreto, a través del Protocolo nº 14bis tendrán en su mano aceptar que se reduzca de tres a uno el número de jueces que estudian si las demandas presentadas no son inadmisibles y, posteriormente, que se limite de siete a tres los magistrados que formulan una sentencia sobre los casos que hayan sido admitidos a trámite.

El Protocolo 14bis fue abierto a la firma de los Estados miembros el 27 de mayo de 2009 y está prevista su entrada en vigor el 1 de octubre del mismo año, siempre y cuando lo ratifiquen al menos tres Estados.

3.7. La protección de los derechos fundamentales en la Unión Europea

Probablemente, el hecho de que los Estados miembros que integraron en un primer momento las Comunidades Europeas formaran parte desde el principio de la ONU y del Consejo de Europa, justificaba que el Tratado de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA) de 1951, y posteriormente, los Tratados constitutivos de la Comunidad Económica Europea (CEE) y de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (EURATOM) firmados en 1957, no hicieran referencia alguna a los derechos fundamentales. De hecho, hasta el Tratado de la Unión Europea de 1992 no se recogerá una declaración expresa en este sentido: «*La Unión respetará los derechos fundamentales tal y como se garantizan en el Convenio Europeo para la protección de los derechos humanos y de las libertades públicas firmado en Roma el 4 de noviembre de 1950, y tal y como resultan de las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros como principios generales del Derecho Comunitario*» (art. F.2).

Los Tratados de la Unión Europea no dedican ningún Título o Capítulo a los derechos fundamentales, lo cual resulta lamentable, pero ello no significa que a lo largo de su articulado no se consagren derechos fundamentales o no puedan deducirse de aquél. En este sentido, el Tratado de la Comunidad Europea consagra el derecho a la igualdad entre hombres y mujeres; prohíbe expresamente la discriminación por razón de nacionalidad, e indirectamente por razones de sexo, religión, raza, edad, capacidad u orientación sexual. Asimismo, con el reconocimiento, en el Tratado de Maastricht de 1992, de la ciudadanía europea, se han consagrado también derechos políticos, como el derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales y al Parlamento Europeo, el derecho de petición ante el Parlamento Europeo, el derecho a dirigirse al Defensor del Pueblo Europeo, el derecho a circular y residir libremente en el territorio de la Unión, etc.

La iniciativa de plasmar explícitamente en los Tratados los derechos fundamentales en el marco de la Unión Europea partió del Consejo Europeo de Colonia de 1999, con un mandato específico: la redacción de una *Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea* por parte de un órgano híbrido creado *ad hoc*, al que se denominó *Convención*, que estaba integrado por representantes de los Gobiernos de los Estados miembros y del Presidente de la Comisión Europea,

del Parlamento Europeo y de los Parlamentos nacionales, así como por observadores del Tribunal de Justicia y de otros órganos comunitarios. En diciembre del año 2000, durante la celebración de la Conferencia de Niza, la *Carta de los Derechos Fundamentales* fue solemnemente proclamada por el Consejo, el Parlamento Europeo y la Comisión. Pero esta proclamación no significó su incorporación a los Tratados, y por ende, su entrada en vigor. Con posterioridad, el texto completo de la Carta se incorporó en la Parte Segunda de la *non nata* Constitución Europea de 2004.

Finalmente, el Tratado de Lisboa de 13 de diciembre de 2007 la incorpora en su articulado por referencia, reconociéndole el mismo valor jurídico que los Tratados. Pero la negativa del pueblo irlandés en el referéndum celebrado el 12 de junio de 2008 sobre la ratificación del Tratado de Lisboa ha impedido que éste entrara en vigor el 1 de enero de 2009 como estaba previsto. Los resultados de un nuevo referéndum en Irlanda —celebrado el 2 de octubre de 2009— ha sido favorable al nuevo Tratado, y éste entrará en vigor el 1 de enero de 2010, y con él, la *Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea*.

4. CONCEPTOS E IDEAS CLAVE

— El Poder Judicial es uno de los tres poderes del Estado, junto al Poder Ejecutivo y al Poder Legislativo.

— La función judicial se materializa en una serie de actuaciones.

— El Poder Judicial es un poder independiente, es decir, autónomo, únicamente sometido a la Constitución y al resto del Ordenamiento jurídico.

— El órgano de gobierno del poder judicial no es un órgano representativo de la Magistratura ni del poder judicial, sino una institución de gestión que sirve para asegurar el mejor funcionamiento de los Jueces y Tribunales.

— La participación popular en la administración de justicia se produce principalmente a través del Jurado.

— La consideración de la Constitución como norma jurídica suprema está íntimamente ligada al control de la constitucionalidad de las leyes.

— Hay importantes diferencias entre el sistema norteamericano y el sistema europeo de control de la constitucionalidad de las leyes.

— La historia de los derechos fundamentales es la historia de una conquista histórica.

— La doctrina clasifica los derechos en «varias generaciones».

— Un derecho vale lo que vale su garantía.

— Garantías jurisdiccionales y extrajurisdiccionales en el orden interno.

— Las garantías de los derechos fundamentales en Europa y en la Unión Europea.

5. LECTURAS RECOMENDADAS

Bachof, Otto (1985) *Jueces y Constitución,* Madrid, Civitas.

En *Jueces y Constitución*, Otto Bachof, uno de los grandes juristas alemanes de la segunda posguerra y Juez del Tribunal del Estado de Baden-Wuerttemberg desde 1958 hasta 1985, hace una serie de importantes consideraciones sobre la propia posición del juez en el sistema constitucional.

Cruz Villalón, Pedro (1987) *La formación del sistema europeo de control de constitucionalidad (1918-1939),* Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.

En esta obra, el que fuera Presidente del Tribunal Constitucional español, repasa exhaustivamente la formación del sistema de control de la constitucionalidad de las leyes en Europa durante el período de entreguerras, analizando con detenimiento la regulación de este sistema en las Constituciones de Austria (1920), Checoslovaquia (1920) y España (1931).

Peces-Barba, Gregorio (1983) *Derechos Fundamentales,* 4ª Edición, Madrid, Publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid.

En esta obra, el Profesor Peces-Barba mantiene que los derechos fundamentales son una realidad en la tradición de la cultura occidental a la que pertenece nuestro país. Se trata de un completo estudio sobre el concepto de los derechos fundamentales, sus clasificaciones, su ejercicio, sus fuentes y garantías.

Sánchez González, Santiago (coord.) y otros (2006) *Dogmática y práctica de los derechos fundamentales*, Valencia, Tirant Lo Blanch.

En esta obra colectiva de profesores de Derecho Constitucional, sobresalen de manera especial el estudio y análisis de la regulación y la práctica aplicativa de los derechos fundamentales en España, así como de sus garantías en el ámbito nacional y europeo.

Tema XI

EL PARLAMENTO

María Sánchez-Roca Ruiz

ESQUEMA

1. Orígenes y evolución histórica de los parlamentos
2. La estructura de las instituciones parlamentarias
3. Funciones del parlamento
   3.1. Funciones de representación, expresión, integración y legitimación
   3.2. Funciones legislativa y presupuestaria
   3.3. La función de control político del ejecutivo
   3.4. Funciones jurisdiccional y electiva
   3.5. La función de orientación y dirección políticas
4. El proceso legislativo
   4.1. Iniciativa legislativa
   4.2. Tramitación parlamentaria: debate y aprobación
   4.3. Sanción, veto, promulgación y publicación
5. El parlamento como poder independiente
6. Organización y funcionamiento parlamentarios
   6.1. La organización del trabajo parlamentario
   6.2. Los órganos de gobierno del parlamento
   6.3. Los grupos parlamentarios
7. El lugar del parlamento en el proceso político de las democracias
8. Conceptos e ideas clave
9. Lecturas recomendadas

OBJETIVOS

El Parlamento es la institución que simboliza y encarna, mejor que ninguna otra, la evolución de los sistemas políticos hacia la democracia y las transformaciones de ésta. Por ello el tema comienza por estudiar los orígenes y trayectoria histórica de los Parlamentos, para luego centrarse en la complejidad de su estructura y funciones. Se detiene en especial en la descripción del proceso de elaboración de las leyes, dado que tradicionalmente constituye la seña de identidad por excelencia de las instituciones parlamentarias, al ser entendidas como Poder Legislativo. Y atendiendo a la necesidad que éste tiene de afirmar su independencia, se definen las diversas dimensiones que contribuyen a garantizarla. Tras ello se estudian los criterios, líneas generales y tendencias que marcan la organización y funcionamiento de los Parlamentos. Por último, se aborda, a modo de síntesis, el recurrente debate sobre la crisis o debilidad de estas instituciones en las democracias actuales: sobre el lugar que todavía están llamados a ocupar a pesar de haberse visto desplazadas por la progresiva potencia de los Gobiernos y por los efectos de las recientes transformaciones de los escenarios políticos, económicos y sociales.

1. ORÍGENES Y EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LOS PARLAMENTOS

El Parlamento constituye la institución central del sistema representativo, y a él encontrará asociada su génesis y transformación a lo largo de la historia.

Con independencia de los precedentes remotos de la antigüedad clásica o de las asambleas tradicionales de los pueblos nórdicos (como el *Althing* vikingo de Islandia, reunido por primera vez en el año 930), los Parlamentos se conformaron verdaderamente como tales a partir de las asambleas estamentales, en la Europa occidental de la baja Edad Media. Fue la Iglesia católica, tanto a través de sus concilios como de las asambleas generales de sus órdenes religiosas, la que avanzó la implantación de formas representativas que luego transfirió a un mundo político todavía vinculado a lógicas no secularizadas.

Los reyes quisieron que algunas de sus decisiones más relevantes se vieran confirmadas por la alta jerarquía eclesiástica y la nobleza con poder económico y militar, puesto que en definitiva necesitaban su apoyo para que la ejecución de aquellas decisiones fuera viable. Para ello, el rey les convocaba a su corte, y allí unos y otros aprovechaban para hablar de sus asuntos y de los del reino, lo que abocó a desarrollar una actividad deliberante. A estas reuniones se las llamó *curia*, *concilium*, *consilium* o *colloquium*; o también, por el lugar donde se celebraban, *cort*, *court* o *corte* (*cortes*). Sin embargo, el término *parlamentum* acabó por imponerse en Inglaterra, y de allí pasaría a generalizarse siglos más tarde. A la expresión Parlamento, Consejo o Cortes, se unieron calificativos como *magnum* (grande) y *general* o *generales*, para significar que se trataba de reuniones extraordinarias, por particularmente solemnes o por la importancia o conflictividad de los asuntos de que trataban (la sucesión del rey, la defensa de los privilegios estamentales...). Dichas reuniones solían tener una asistencia más numerosa y un contenido más claramente político. A ellas se incorporaría pronto un tercer estamento: los comunes, los delegados de las ciudades o comunas.

Así, pues, los Parlamentos fueron inicialmente asambleas consultivas, luego trasformadas de forma progresiva, de la mano del relanzamiento de la vida urbana y de las nuevas categorías sociales que en ella surgieron con el auge del comercio

y la manufactura, lo cual propició la incorporación de los delegados de las ciudades a la curia real.

La estructura, composición, actividad, poder y evolución de estas Cámaras estamentales (las Cortes del Reino de Aragón o del de Castilla, el *Parliament* inglés, el *Landtag* alemán o los *États Généraux* de Francia) variaron en función del respectivo contexto histórico y territorial. En Inglaterra y Francia, por ejemplo, asumieron importantes funciones judiciales. Pero el rasgo más característico de los Parlamentos medievales fue el de tener que prestar apoyo económico al monarca.

A partir del siglo XIII, pero sobre todo durante el XIV y XV, bajo el modelo de organización «dualista», como la llamara Gierke —esto es, de tenso cogobierno entre el monarca y los cuerpos estamentales—, las asambleas tenderán a asumir un papel representativo y a constituirse en celosos guardianes de los privilegios de los estamentos. Ello las conducirá, en un proceso plagado de conflictos, a no contentarse con asesorar o aconsejar, sino a limitar de modo efectivo la esfera de actuación del monarca: en especial, al imponerle que el Parlamento ratificara formalmente la fijación de nuevos tributos. Por otra parte, el dinamismo de los representantes de las ciudades llegará incluso a erosionar, de hecho, los mecanismos del mandato imperativo.

Pese a todo, las transformaciones políticas que exige e impulsan el Estado moderno ponen fin al modelo dualista y van consolidando el poder único y centralizado del monarca. Este provoca y aprovecha la progresiva descomposición de la alta nobleza para hacerse con los poderes territoriales y dominar a los Parlamentos. No obstante, cabe diferenciar dos grandes «modelos» o líneas de evolución histórica.

En los países del continente europeo, la monarquía absoluta acabará con la autonomía de los Parlamentos y los vaciará de contenido. Así, los Estados Generales, por ejemplo, no se reunirán en Francia entre 1614 y 1789. Sin embargo, Inglaterra constituirá el exponente de una evolución bien distinta. El Parlamento inglés seguirá una característica línea de continuidad histórica —aunque no exenta de convulsiones—, que acabará por conformar el modelo empírico de gobierno parlamentario (el parlamentarismo).

La Cámara de los Comunes, que ya en el siglo XIV celebraría sus sesiones separadamente de la Cámara de los Lores, sabrá conservar su derecho a la aprobación de los tributos y conquistar el de la celebración periódica y regular de sus sesiones y el de participar en la función legislativa mediante la presentación de peticiones al rey. Primero, hace valer su carácter representativo y se resiste al control al que se la intenta someter durante el período despótico de los primeros Tudor. Luego, su

apoyo resulta imprescindible para que Enrique VIII e Isabel I se defiendan de las amenazas del Papado y del Imperio. Ya en el siglo XVII, con los Estuardo, triunfa sobre el poder regio en la revolución puritana que acaba en la decapitación de Carlos I (1642-1649). Tras el período republicano, la dictadura de Cromwell y la restauración de los Estuardo, el Parlamento protagoniza nuevos enfrentamientos con la Corona. La Revolución Gloriosa (1688) lo convierte en el depositario de la soberanía, punto de arranque de toda una rica línea de pensamiento teórico. Y con los monarcas de la Casa de Hannover (a partir de 1714), comienza a perfilarse de algún modo el principio que va a ser característico del parlamentarismo: que el Primer Ministro ha de contar con la confianza de la mayoría parlamentaria y ha de cesar si la pierde. Este modelo de Parlamento políticamente fuerte será la fuente en la que beban las construcciones teóricas del liberalismo revolucionario del siglo XVIII, si bien lo que en principio fuera un intento de imitar el modelo británico terminaría conduciendo a una nueva configuración jurídico-política.

En cualquier caso, el liberalismo político tendió a situar al Parlamento como eje central del nuevo sistema institucional: como máximo representante de la nación y de su soberanía, encarna el Poder legislativo —y el propio Poder constituyente cuando se entienda necesario activarlo— y garantiza la limitación del poder y los derechos y libertades individuales.

Las expresiones más radicalmente revolucionarias, como el régimen convencional francés, llegarán a sobredimensionar el papel del Parlamento hasta estrangular el principio de división de poderes. Pero demostrarán ser modelos inviables, tanto por su ineficacia como por su comprobada tendencia a derivar en formas peculiares de dictadura.

Pasadas las etapas más convulsivas de la revolución liberal, se optará generalmente por el pragmatismo del pacto de intereses entre las antiguas y las nuevas clases privilegiadas. Y ello conducirá, sobre todo allí donde se conserve y sepa evolucionar la forma monárquica, a articular un Parlamento bicameral (un bicameralismo conservador): una Cámara baja, elegida por sufragio censitario, y una Cámara alta, de carácter nobiliario o dominada por las capas sociales más poderosas, llamada a servir de freno a la representación nacional y prestarse a una mayor cooperación con la Corona.

La presión de los sectores políticamente más avanzados impulsará, en la Europa del siglo XIX, la progresiva transformación de los Parlamentos en un sentido más consecuente con los principios liberales proyectados en el modelo de régimen parlamentario:

— El Parlamento irá desplazando al Ejecutivo de importantes parcelas que inicialmente éste tenía reservadas en el proceso legislativo (logrando, así, desde la ruptura del monopolio de la iniciativa legislativa hasta la devaluación política de la sanción de las leyes).

— Reforzará también su papel como principal órgano de control de la actividad gubernamental y conquistará su derecho a exigir la responsabilidad política de los Gobiernos.

— La Cámara baja consolidará su superioridad política y legislativa sobre la Cámara alta.

— Las Cámaras parlamentarias irán ampliando progresivamente su esfera de autonomía.

Así, entre los años 30 y los 80 del siglo XIX, al tiempo que se produce la irrupción y desarrollo de los partidos políticos en la vida parlamentaria —donde tuvieron su origen—, ésta conocerá en la Europa liberal una etapa de máximo prestigio y esplendor político: una etapa significada por una Monarquía constitucional progresivamente asociada a Gobiernos parlamentarios, esto es, que tienden a estar sujetos a la dinámica cambiante de las mayorías en el Parlamento. Y todo ello, a pesar de coincidir en escenarios donde se desarrolla el proceso dialéctico que enfrentaba a la revolución democrática y a la reacción autoritaria (de corte bonapartista).

Paralelamente, bajo la presión de las nuevas condiciones y capas sociales emergentes, las elecciones parlamentarias se regirán por criterios cada vez menos censitarios, tendiendo de forma progresiva hacia el ideal democrático del sufragio universal (activo y pasivo) e igual, y dando lugar a una nueva composición social de los Parlamentos.

Con el cambio de siglo, «la irrupción de los partidos de masas en los Parlamentos altera los alineamientos tradicionales, termina con su homogeneidad sociocultural, favorece su fragmentación y polarización y, en consecuencia, dificulta la formación y estabilidad de los Gobiernos, cuya creciente inoperancia se atribuye, con frecuencia, a los abusos de los partidos y de las Asambleas y al supuesto desequilibrio entre Legislativo y Ejecutivo. Desequilibrio que, sin embargo no tiene un signo único. Pues si es verdad que algunos excesos parlamentarios reducen la capacidad de maniobra de los Gobiernos y acentúan su inestabilidad, también es cierto que la creciente intervención de éstos en la vida económica y social les lleva a interferir en la esfera de actividad propia del Legislativo. De ahí surgió el gran debate sobre la crisis del parlamentarismo que dominó el período de entreguerras, debate interdisciplinar de extraordinario alcance en el que participaron sociólogos, politólogos

y constitucionalistas como Max Weber, Kelsen y C. Schmitt en Alemania; Duguit, Carré de Malberg y Mirkine-Guetzévitch en Francia; Lovell y Laski en Inglaterra; Michels, Pareto y Mosca en Italia; Ortega y Gasset en España. Importa subrayar, por tanto, que la crisis de la que se habla entonces no es la crisis de los Parlamentos sino la del régimen parlamentario, que algunos identifican incluso con una supuesta crisis de la democracia representativa y cuyas causas se buscan en esos desequilibrios y desajustes entre sus elementos básicos. Por eso los remedios que se sugieren apuntan, más que nada, a recomponer el equilibrio entre los poderes introduciendo diversos incentivos para propiciar su estabilidad, incrementar su eficiencia y favorecer la participación popular» (Santamaría, 1994: 16-17).

En cualquier caso, y como es bien sabido, profundas transformaciones sociales, económicas e ideológicas servirían de base, desde finales del siglo XIX, para el arraigo de corrientes, de diverso signo, muy críticas para con los valores y funcionamiento del régimen liberal-representativo. Y las propuestas contenidas en ellas intentarían desvirtuar o negar la esencia representativa de las instituciones parlamentarias. De poco serviría el ensayo de una primera «racionalización» de las funciones del Parlamento en el período de entreguerras, con la que se quería proporcionar a los Gobiernos una mayor esfera de autonomía.

Tras la Segunda Guerra Mundial, y por contraste con los regímenes totalitarios derrotados, los Parlamentos recuperan en las democracias occidentales un valor simbólico de primer orden. No obstante, la consolidación del Estado de partidos y la progresiva intervención estatal en las relaciones sociales y económicas potenciará de modo irreversible el protagonismo de los Gobiernos. Los Parlamentos sufren una nueva oleada «racionalizadora» y correrán el riesgo de quedar relegados a ser estrictamente el «lugar» donde se formaliza o registra la adopción de decisiones gubernamentales. El problema se agravará en la medida en que los medios de comunicación se vayan convirtiendo en el escenario fundamental del debate político.

En otras palabras: «la democracia de masas ha traído una clara hegemonía de los Gobiernos sobre los Parlamentos, originada o fundamentada en la expansión de la intervención del Estado; en el debilitamiento del principio de soberanía parlamentaria por la mayor concreción de los textos constitucionales, la progresión de las teorías de su aplicabilidad directa y la aparición de jurisdicciones específicamente constitucionales; en el desarrollo de procesos supranacionales que alteran el sistema normativo de fuentes, y en la descentralización política territorial; en la posición dominante de la iniciativa legislativa gubernamental y en las prerrogativas de las que disfruta la misma en la organización del trabajo de las Cámaras; en la creciente capacidad normativa de los Gobiernos y en su papel determinante en el diseño y ejecución de las políticas públicas; finalmente, en la configuración constitucional de una

«función de gobierno», distinguible de la simple función ejecutiva, y cuya esencia consiste en el ejercicio de la dirección política» (Guerrero Salom, 2000: 30).

A pesar de todo ello, los Parlamentos siguen siendo percibidos como la «forma esencial de expresión y de organización de la soberanía popular» (Manzella, 1991: 23), y como tales, constituyen una pieza fundamental del sistema de representación, de legitimación y de gobierno de nuestras democracias.

Esto es así con independencia del espacio constitucional que el Parlamento tenga asignado: se trate de un Parlamento soberano, en el sentido de la tradición británica (aquel que «puede hacerlo todo, salvo convertir a un hombre en mujer»), o se trate de un modelo de Parlamento sometido, como en el caso español, a la Constitución, y por tanto a la jurisdicción constitucional, es decir, un Parlamento con un espacio rigurosamente delimitado de actuación, sin apenas zonas de posible expansión.

2. ESTRUCTURA DE LAS INSTITUCIONES PARLAMENTARIAS

El Parlamento puede estructurarse como órgano único, como órgano complejo (órgano de órganos) o como varios órganos. Pero, dejando al margen curiosidades históricas, como el multicameralismo de la Constitución revolucionaria francesa del año VIII (1799) —que respondiendo al «espíritu geométrico de Sieyès» (Lucas Verdú, 1989) establecía un sistema de cuatro asambleas—, básicamente cabe optar entre dos modelos de Parlamento: el unicameral (o monocameral) y el bicameral.

La defensa de una Asamblea única deriva directamente de la concepción revolucionaria de la soberanía nacional: la necesidad de un único cuerpo representativo de una única nación. Por el contrario, en la defensa del modelo bicameral siempre está presente, de un modo u otro, la búsqueda de equilibrios (políticos, sociales y/o territoriales) en la representación y, paralelamente, de un juego de contrapesos en el interior de la institución parlamentaria.

A favor del monocameralismo se han manejado diversos argumentos:

- La necesidad del carácter unitario de la representación política.
- La mayor complicación y lentitud del proceso legislativo en los sistemas bicamerales.
- El riesgo derivado de la dispersión de las relaciones Parlamento-Gobierno.
- Lo supuestamente inútil de duplicar la representación política, dado que ésta se sustancia en todo caso a través de la intermediación de los partidos.

En sentido contrario, los partidarios del bicameralismo suelen destacar otros argumentos:

— Unas veces se dirá que la segunda Cámara, al ofrecer la posibilidad de reexamen, contribuye a una legislación no precipitada, actuando a modo de Cámara de reflexión adicional, de «enfriamiento».

— Tradicionalmente, se ha creído también que una estructura bicameral tiende a frenar o evitar la extralimitación de funciones o el abuso de poder en que pudiera incurrir el Parlamento: una garantía contra los peligros de un régimen convencional.

— En ocasiones, se aduce que la segunda Cámara permite articular y compatibilizar una representación de intereses sectoriales (económicos, profesionales o culturales), sin romper con el modelo de representación inorgánica (como el Senado irlandés en la Constitución de 1937).

— Otras veces se entenderá que las segundas Cámaras son la institución idónea para que estén presentes en el Parlamento personalidades de la vida política, económica o cultural cuya aportación a la actividad parlamentaria represente un valor añadido por los méritos o cualidades que en ellas concurren (como los senadores vitalicios en la República italiana o los senadores de designación real en el Senado constituyente español).

— En todo caso, la segunda Cámara resulta imprescindible en los Estados federales y, en general, en aquellos en los cuales se destaca el peso de la representación territorial en la conformación y manifestación de la voluntad estatal (Cámaras de representación territorial).

En un sistema bicameral, las Cámaras bajas siempre son elegidas por sufragio ciudadano, y en ello radica su superioridad política. Por su parte, la configuración de las segundas Cámaras (o Cámaras altas) puede seguir, principalmente, uno de estos tres modelos:

a) *El modelo de segunda Cámara conservadora*. Un órgano de representación de sectores o clases privilegiadas, integrado en su práctica totalidad por personas que ocupan su escaño con carácter hereditario, por designación del Jefe del Estado, por razón del cargo que ocupa y/o por elección realizada conforme a criterios de sufragio (activo y pasivo) fuertemente restringido. Se trata de un modelo que entra en decadencia, hasta desaparecer o convertirse en residual, paralelamente a la democratización de los Parlamentos.

b) *El modelo de segunda Cámara de representación territorial*. Es característico de Estados compuestos, en cuya segunda Cámara se encuentran representados los Estados federados o entes territoriales autónomos. El procedimiento de elección o designación de sus miembros puede ser muy diverso: (1) elección por sufragio popular (Estados Unidos); (2) designación por el Parlamento territorial respectivo (como en algunos cantones suizos); o (3) designación por el Ejecutivo de los respectivos Estados federados (Alemania).

c) *El modelo de segunda Cámara de elección popular*. Sus miembros son elegidos por la ciudadanía, pero las condiciones para el ejercicio del sufragio activo y pasivo y/o el sistema electoral utilizado, son diferentes de los aplicados en la Cámara baja. Se asocia lógicamente a formas de bicameralismo perfecto. El ejemplo actual más significativo es el italiano.

Con independencia de la configuración que tenga una u otra Cámara, puede hablarse de un *bicameralismo perfecto* cuando las funciones de las dos Cámaras son iguales o muy semejantes (uno de cuyos escasos ejemplos actuales lo constituye el Parlamento italiano), o de un *bicameralismo imperfecto*, cuando cumplen funciones distintas. Este último es el más frecuente.

Para concluir, no se olvide que aparte de los clásicos Parlamentos *nacionales* (los Parlamentos de Estado), pueden existir también Parlamentos territoriales (Asambleas legislativas de Estados federados o territorios autónomos), y que éstos son siempre unicamerales.

3. FUNCIONES DEL PARLAMENTO

Al hablar de *funciones* (o potestades), nos referimos a dimensiones o bloques de actividad que forman parte de la esencia misma del Parlamento; a diferencia de las *competencias* parlamentarias, que varían en virtud del perfil concreto de la institución en cada sistema constitucional.

En la identificación de las citadas funciones cabe seguir criterios propuestos desde diversas escuelas o enfoques, y en todo caso, su alcance concreto dependerá del respectivo sistema de gobierno. Pero, intentando buscar el mayor consenso posible a la vez que ganar en valor didáctico, optamos por diferenciar un conjunto de funciones parlamentarias, integradas a su vez en cinco grandes grupos:

3.1. Funciones de representación, expresión, integración y legitimación

a) La función de representación política

El Parlamento asume en su actuación la representación de la comunidad política en su conjunto, de la ciudadanía (del pueblo, de la nación), de modo que ésta tienda a reconocerse antes en el Parlamento que en el resto de las instituciones del Estado. Las decisiones del Parlamento se interpretan, por consiguiente, como expresión de la voluntad ciudadana.

Es en los Parlamentos donde se recrea el juego de mayorías y minorías políticas, y donde estas últimas alcanzan protagonismo por medio de sus respectivas cuotas de representación institucional. Además, al tomar forma de asamblea, integrada normalmente por un elevado número de parlamentarios, se favorece la visibilidad de la representación y de la dinámica representativa.

La representación llevada a cabo por la institución parlamentaria contiene, además, una dimensión fuertemente *simbólica*. El Parlamento representa —particularmente en procesos de transición y en situaciones de amenaza autoritaria— la apuesta por un régimen de derechos y libertades, por la negación de la dictadura, por la adopción de fórmulas de pluralismo y convivencia democrática; y como tal es percibido.

b) La función deliberante o de expresión

Como consecuencia lógica de su estructura de asamblea y de su función de representación, el Parlamento es la institución llamada a acoger y, al menos, a culminar formalmente el debate acerca de los principales problemas o decisiones que se plantean en la vida política. De este modo, se convierte en sede natural de expresión y proyección de la opinión de los diferentes sectores políticos e ideológicos, y en especial de las minorías políticas, en la institución donde se hace más visible el pluralismo político y su dimensión eminentemente discursiva. Ni siquiera el actual desplazamiento del debate político al escenario de los medios de comunicación vacía de contenido la función deliberante del Parlamento.

Esta función se desarrolla, en gran parte, imbricada en las demás funciones parlamentarias: en el transcurso del proceso legislativo, en la actividad de control del Gobierno y la Administración...

c) La función de integración y legitimación del sistema político

Implícita en las dos funciones citadas anteriormente se encuentra asimismo la de integración política: porque el Parlamento es escenario idóneo para impulsar la institucionalización de conflictos, la conciliación de posiciones, la negociación y transacción entre elites y, en general, la integración de los intereses y corrientes que coexisten en la sociedad.

Al representar, expresar e integrar, el Parlamento se convierte en pieza clave de la legitimación del poder y del sistema político. Una función parlamentaria que históricamente ha sido muy importante, aunque hoy en día, al menos en las democracias consolidadas, tiende a ser compartida por el resto de las instituciones políticas.

3.2. Funciones legislativa y presupuestaria

d) La función legislativa

La naturaleza de los Parlamentos contemporáneos se ha asociado históricamente a su voluntad de controlar el proceso legislativo y, en definitiva, a lo que se da en llamar *su potestad legislativa*: hacer las leyes, o al menos, protagonizar formalmente las etapas cruciales del proceso de su elaboración.

No obstante, los espacios de actuación legislativa del Parlamento pueden ser muy amplios o estar notablemente delimitados. Es decir, los sistemas constitucionales pueden optar por el principio tradicional de la competencia legislativa general del Parlamento (de la que se deduce el ejercicio de la potestad reglamentaria del Gobierno de acuerdo con la Constitución y las leyes), como ocurre con el Parlamento italiano o las Cortes Generales españolas, o por el contrario, por el principio de reserva de ley, la asignación al Parlamento de un campo legislativo limitado (con lo que el resto de las materias corresponde a la potestad reglamentaria del Gobierno), típico del modelo francés de la V República.

El control del proceso de elaboración de las leyes puede ser total por parte del Parlamento, pero sólo en el supuesto de que la sanción de dichas leyes sea un acto al que esté obligado el jefe (formal o real) del Ejecutivo, que éste no pueda interponer un veto formal o material; es decir, en el caso de que la sanción sea un mero requisito formal y no perfeccione propiamente la ley aprobada en sede parlamentaria.

Más allá de la aprobación de las leyes, las funciones legislativas del Parlamento pueden extenderse también a la ratificación o convalidación de los decretos-leyes.

En cualquier caso, la constante confusión entre los términos Parlamento y Poder Legislativo no debe hacernos olvidar que las funciones legislativas no se agotan en el Parlamento, ya que el Ejecutivo suele asumir importantes funciones de este tipo a través del ejercicio de la iniciativa legislativa y de su capacidad de dictar leyes materiales, por razones de urgencia y necesidad (decretos-leyes) o por delegación del propio Parlamento (decretos legislativos).

e) La función presupuestaria

Se desarrolla esencialmente a través de la aprobación de las leyes presupuestarias (la aprobación anual de los presupuestos generales del Estado), cuya iniciativa corresponde al Ejecutivo, lo cual dota a éste de una enorme superioridad en la tramitación parlamentaria, aparte de otras prerrogativas que pueda asimismo tener reconocidas en la misma (como, en España, la necesaria autorización por el Gobierno de las proposiciones de ley o enmiendas que impliquen incremento del gasto público).

En realidad, esta función es perfectamente subsumible dentro de la función legislativa. Optamos, no obstante, por identificarla por separado, atendiendo tanto a la tradición de destacar la especificidad, tecnicidad y relevancia de la materia, como a criterios didácticos.

Para algún autor (Cotta, 1988: 298), por conjugación de la función legislativa y la de control presupuestario se configura en cierto modo una función parlamentaria de *policy-making*, aunque, lógicamente, por lo general sea una función de menor envergadura que la que en este sentido corresponde al Gobierno.

3.3. La función de control político del gobierno

Las posiciones teóricas sobre el control parlamentario se pueden encuadrar, siguiendo a Guerrero Salom (2000: 70 y ss.), en tres grandes corrientes. «Una primera que identifica control con la sanción jurídica efectiva e inmediata del hecho o comportamiento controlado. Una segunda que, partiendo también de una perspectiva jurídica, no renuncia a la eventual aplicación de esa sanción, pero no la considera esencial, omnipresente para definir el propio control, sino que pone el acento en las vertientes de verificación de la acción gubernamental y de garantía constitucional. Una tercera, finalmente, concibe el control de una manera más abierta, con procedimientos jurídicamente reglados en unos casos y no en otros, con eventuales contenidos sancionatorios o sin ellos, con sujetos plurales, institucionales y no institucionales, con efectos inmediatos, o retardados, directos e indirectos, con destinatarios internos o externos

a las Cámaras, con responsabilidad situadas en éstas o exi gida retrospectivamente por el propio electorado. Aunque las tres corrientes siguen plenamente operativas y cuentan, también hoy, con vigor intelectual e importantes defensores, cada una de ellas se ha ido correspondiendo en gran medida con las fases históricas del desarrollo constitucional y con las características cambiantes del régimen parlamentario».

En cualquier caso, dentro de lo que cabe entender en sentido amplio por control parlamentario habrá que distinguir, al menos desde un punto de vista instrumental, las tres dimensiones que se abordan a continuación.

f) El control ordinario de la actividad gubernamental

Se trata de una actividad en la que el control parlamentario se entiende como *verificación más influencia*: esto es —y expresándolo con palabras de Guerrero Salom (2000: 77-78)—, como examen de la actividad del órgano controlado y su consiguiente confrontación con los parámetros previamente establecidos, examen del cual puede establecerse una influencia sobre la actividad futura de aquel y del que pueden derivarse consecuencias que impliquen una sanción para el órgano controlado.

En definitiva, consiste en el control ordinario de la actividad del Gobierno y la Administración que llevan a cabo los parlamentarios o grupos parlamentarios por medio de instrumentos tales como la presentación de *preguntas*, *interpelaciones* o *proposiciones no de ley*, la aprobación de *mociones* o la *comparecencia de altos cargos* de la Administración. Con carácter menos habitual, también se desarrolla a través de la formación de las llamadas *Comisiones de Investigación* (o «de encuesta») sobre un asunto determinado de especial interés político.

Al formular *preguntas*, los parlamentarios solicitan información o aclaración sobre algún aspecto concreto referente al funcionamiento de la Administración pública (siempre que no sea de exclusivo interés para quien formula la pregunta o para una persona determinada). Pueden ser orales o escritas (no por la forma de su presentación, sino de la respuesta que se solicita). La pregunta se agota en la respuesta que obtiene, nunca da lugar a una moción o a una votación. Obliga al Gobierno a proporcionar mayor o más precisa información sobre el asunto indicado, con la posibilidad de abrir un debate al respecto en la Cámara (caso de tener respuesta oral) o inducirlo paralelamente en la opinión pública. Pero nunca comporta efectos vinculantes para el Gobierno.

Con las *interpelaciones*, los parlamentarios, o los grupos cuando así está previsto, pretenden cuestionar las políticas o líneas de actuación del Gobierno o de algún departamento ministerial y provocar un debate parlamentario acerca de

ellas, que incluso pueda derivar en la presentación de una moción de crítica contra el Gobierno. La interpelación tiene que estar referida, pues, a asuntos más generales o de mayor calado político que las preguntas, y posee un contenido esencialmente negativo. Obliga al Gobierno a explicar o defender sus políticas en la Cámara. Del resultado de la votación de la moción que se presente, en su caso, la posición del Gobierno podrá salir deteriorada o reforzada, pero nunca tendrá efectos coercitivos sobre él.

A diferencia de las interpelaciones, las *proposiciones no de ley* pretenden inducir al Gobierno a actuar en una determinada dirección, esto es, tienden a tener un contenido constructivo o proactivo (que el Gobierno presente un determinado proyecto de ley, que ponga en marcha un programa público...). Pero tampoco poseen efectos vinculantes para el Gobierno, salvo los derivados de su impacto en la ciudadanía y los actores políticos.

En algunos sistemas, se desarrolla adicionalmente esta función de control ordinario por medio de órganos especializados dependientes del Parlamento. Es el caso del Comisionado parlamentario dedicado a la supervisión de la actividad de la Administración pública, en defensa de los derechos y libertades (el «Ombusman», o lo que en España es el «Defensor del Pueblo»). Y otro órgano de similar naturaleza es el Tribunal de Cuentas, como se denomina en nuestro país, especializado en el control del gasto público.

g) La exigencia de la responsabilidad política del Gobierno

Se entiende ejercida mediante los dos procedimientos con los cuales el Parlamento puede (en sistemas no presidencialistas) manifestar de modo formal su discrepancia política con el Gobierno y, como consecuencia de ello, hacer que éste cese. Estos dos mecanismos son la moción de censura y la cuestión de confianza.

La *moción de censura* la presenta un número determinado de parlamentarios (el que prevea la respectiva Constitución o reglamento), y de ser aprobada (por mayoría absoluta, por lo general) comporta el cese del Gobierno en su conjunto. La modalidad que se da en llamar *moción de censura constructiva* (el modelo de la Ley Fundamental de Bonn de 1949, también recogido en la Constitución española de 1978), incorpora la propuesta de un candidato a Presidente del Gobierno: la aprobación de la moción implica simultáneamente la designación de un candidato para dicho cargo.

La *cuestión de confianza* la presenta el Gobierno ante el Parlamento para forzar a que éste opte, en una situación de conflicto entre ambos órganos, entre derribarlo o reforzar su línea de actuación.

h) La función de control de los compromisos internacionales

A través de ella, el Parlamento controla la asunción de obligaciones por parte del Estado mediante la conclusión de tratados internacionales y otros actos de especial trascendencia en la política exterior (como la declaración de guerra, por ejemplo). Los procedimientos suelen variar, de acuerdo con la importancia de la materia y la respectiva tradición constitucional: la ratificación de los tratados firmados; la autorización previa al Gobierno para proceder a la correspondiente firma o declaración; o la mera exigencia de que el Parlamento sea informado *a posteriori* del contenido de los tratados de menor importancia.

3.4. Funciones jurisdiccional y electiva

i) La función jurisdiccional

En sus orígenes medievales, muchos Parlamentos desempeñaron una destacada función jurisdiccional; pero en la actualidad se trata de una función casi residual, aunque muy importante cuando se activa.

Se manifiesta esencialmente en la aprobación de leyes de declaración de amnistías, en la petición de indultos y en la participación del Parlamento en los procedimientos de exigencia de responsabilidad penal de los miembros del Ejecutivo. Ejemplos de estos últimos son el *impeachment* («impedimento») norteamericano (como el emprendido en 1974 contra el presidente Nixon, aunque se truncara al dimitir éste), o la práctica consagrada en el constitucionalismo histórico español (el Senado acusaba y el Congreso de Diputados juzgaba a los miembros del Gobierno por los presuntos delitos cometidos en el ejercicio de su cargo; algo que no sucede en la Constitución de 1978).

En ciertos sistemas, sobre todo históricamente, son las Cámaras parlamentarias, y no órganos judiciales o especiales, las que verifican las actas de elección de sus respectivos miembros. También puede haber casos en que, dentro de un Parlamento bicameral, la Cámara alta asuma funciones jurisdiccionales relacionadas con la garantía de la Constitución o la defensa de los derechos fundamentales

(así se preveía, por ejemplo, en el Proyecto de Constitución Federal de la Primera República española, de 1873).

j) La función electiva

Derivada del carácter representativo del Parlamento, dicha función consiste en la legitimación que éste lleva a cabo de otros órganos del Estado, mediante la elección o confirmación de sus titulares. En mayor o menor medida, se desarrolla tanto en sistemas presidencialistas como parlamentarios, aunque en términos muy distintos.

Por una parte, se encuentra la participación parlamentaria en la formación del Gobierno: los procedimientos de investidura o concesión de confianza política al Gobierno (estos últimos en sistemas parlamentarios o semipresidencialistas) o los procedimientos de concesión de su conformidad a los nombramientos del Ejecutivo (sistemas presidencialistas).

Por otra parte, también se desarrolla la designación de los miembros titulares de otros órganos constitucionales o de relevancia política: magistrados de altos tribunales, miembros del órgano de gobierno del Poder Judicial, de tribunales o juntas electorales, de consejos de administración de entes públicos de relevancia política, titulares de órganos que actúan como comisionados del propio Parlamento, etc.

Asociadas a esta función podrían considerarse también, en los sistemas monárquicos, muchas de las competencias parlamentarias (no legislativas) relacionadas con la Corona: provisión de la sucesión de la misma cuando se han extinguido las líneas llamadas en derecho, nombramiento de Regentes o Tutor del Rey menor, la autorización del matrimonio del heredero, etc.

3.5. La función de orientación y dirección políticas

Si definimos la función de gobierno, o de dirección política, como aquella consistente en *la selección de los objetivos y prioridades de la actividad estatal, así como en la programación de su consecución, en el marco del respectivo ámbito de competencias y por medio de los instrumentos y recursos de que se disponga*, convendremos en que los Parlamentos también participan, de un modo u otro, de esta función, sobre todo en su dimensión de orientación e impulso político. Se trata de la función característica, definitoria, de los Gobiernos, o si se quiere, de los Ejecutivos; la que marca en la actualidad su superioridad política sobre los Parlamentos. Pero,

como se ha podido apreciar, éstos también participan de ella al desarrollar muchas de las funciones reseñadas anteriormente: a través de la producción legislativa y la aprobación de los presupuestos, de diversos planos del ejercicio del control de la actividad gubernamental, y por supuesto, de la legitimación (elección) de cargos gubernamentales o de relevancia para las políticas gubernamentales. Con todo ello, el Parlamento puede marcar pautas importantes de dirección política: puede orientar e impulsar la acción gubernamental, si bien el que lo haga o no dependerá del respectivo sistema de gobierno y de partidos, así como del modelo de relación existente entre Gobierno y oposición.

Cuadro 1

"El Parlamento es una institución política llamada a desempeñar una función también política en un sistema político. Nada obsta, por supuesto, para que se convierta en un órgano de carácter técnico, pero no parece dudoso que no se creó confiando en su capacidad técnica para elaborar normas muy perfeccionadas, sino en su capacidad política para aprobar normas susceptibles de responder a las demandas sociales. Parece preciso, pues, elegir. Si se quiere mantener el carácter del Parlamento como órgano político es necesario que el elemento centrípeto de su actuación sea lo político, aunque ello suponga hacer dejación de intervenciones de carácter técnico. En el campo de la producción legislativa, ello se traduce en aceptar en el terreno de lo formal lo que sucede en la práctica en el terreno de lo cotidiano, esto es, la incapacidad del Parlamento para abordar a fondo y en toda su complejidad muchas de las cuestiones que hoy se tramitan a su través. Ello supone la intensificación de la utilización de los procedimientos legislativos hoy considerados especiales, en particular la utilización de la legislación delegada".

Joaquín García Morillo, «El Parlamento en la era global», en *Cuadernos de Derecho Público*, nº 1, 1997, p. 98.

4. EL PROCESO LEGISLATIVO

El proceso de elaboración de las leyes da comienzo formalmente con el ejercicio de la iniciativa legislativa y, tras la correspondiente tramitación en las Cámaras parlamentarias, concluye con la sanción, en su caso, promulgación y publicación oficial de aquellas.

4.1. La iniciativa legislativa

Es la facultad cuyo ejercicio desencadena el proceso legislativo, a través de la presentación de un texto articulado en forma de proyecto o proposición de ley.

En los sistemas de gobierno parlamentario, la iniciativa corresponde de forma clásica tanto a las Cámaras parlamentarias, mediante la presentación de *proposiciones de ley* (a través de los grupos parlamentarios de la Cámara o de un número determinado de miembros de ésta, en los términos que establezcan los respectivos reglamentos), como al Gobierno, mediante la aprobación y presentación de *proyectos de ley*. En los sistemas presidencialistas —articulados de acuerdo con una concepción rígida del principio de separación de poderes— el Ejecutivo queda excluido, al menos formalmente, de la iniciativa legislativa. Y en los sistemas semipresidencialistas, aquella corresponde no sólo al Parlamento, sino también al Gobierno e incluso puede que también al Presidente.

En función de los principios y características de cada modelo constitucional concreto, pueden estar habilitadas asimismo para ejercer la iniciativa legislativa otras instancias. Así, la iniciativa popular (típico instrumento de la denominada «democracia semidirecta») implica el ejercicio de la misma por el propio cuerpo electoral, esto es, por un determinado número de ciudadanos (por ejemplo, 500.000 en España y 50.000 en Italia) en los términos previstos por la ley. Por su parte, en los Estados compuestos puede contemplarse, como ocurre en España, la iniciativa legislativa —en relación a leyes de las Cortes Generales— de los Parlamentos territoriales.

En los sistemas contemporáneos es ostensible el fenómeno que se da en llamar de *inversión de la iniciativa legislativa*: el hecho constatable y general de que la producción legislativa se vincula preferentemente a iniciativas de origen gubernamental, en gran parte debido a que la ley es concebida como el instrumento por excelencia para desarrollar programas de gobierno. En los regímenes parlamentarios y semipresidencialistas, la proporción de leyes aprobadas como consecuencia de la presentación de proyectos de ley del Ejecutivo suele oscilar entre el 80 y el 95 por ciento del total, aunque puede alcanzar cifras superiores. Incluso en los regímenes presidencialistas también se produce, por vía de hecho, un fenómeno similar: aun no existiendo propiamente iniciativa del Presidente, éste sí puede «recomendar» al Parlamento las medidas legislativas que juzgue necesarias y ello fundamenta la intervención presidencial por medio de sus parlamentarios afines. Así, por ejemplo, en Estados Unidos, desde Eisenhower los representantes y senadores vinculados al Presidente logran por término medio el éxito de las tres cuartas partes de las propuestas de éste (Toinet, 1994: 140).

Obviamente, la inversión de la iniciativa legislativa entraña un factor evidente (causa y efecto) de superioridad política de los Ejecutivos sobre los Parlamentos.

4.2. La tramitación parlamentaria: discusión y aprobación

En Derecho parlamentario se describen tópicamente tres procedimientos de tramitación parlamentaria de las leyes. El sistema clásico es el llamado de «triple lectura», que tiene su origen en el Parlamento inglés y fue teorizado por Bentham. Otro es el de «Secciones y Comisiones especiales», de origen francés y difundido ampliamente por Europa, aunque posteriormente cayera en desuso. Y un tercero es el exitoso sistema de «Comisiones permanentes», de origen norteamericano, pero luego implantado, de forma sustancialmente adaptada, en no pocos países europeos.

Los respectivos reglamentos parlamentarios establecen en cada caso el procedimiento concreto de tramitación. Este varía fundamentalmente en función (a) del tipo de sistema de gobierno, (b) de que se trate de un Parlamento unicameral o bicameral —y en este caso, de que el bicameralismo sea perfecto o imperfecto—, (c) de cómo se traduzca en términos parlamentarios la fortaleza (o debilidad) del Estado democrático de partidos, y (d) de las tradiciones parlamentarias del país. A partir de todo ello, el procedimiento también varía dentro del mismo Parlamento dependiendo de la instancia que haya ejercido la iniciativa legislativa.

Tomando como referencia el proceso legislativo español, expondremos a continuación la secuencia modal que cabe seguir en la elaboración de una ley:

1) Admisión a trámite del proyecto o proposición de ley: la Mesa de la Cámara comprueba si cumple los requisitos constitucionales y reglamentarios y, si es así, ordena su publicación en el boletín oficial, la apertura del plazo de presentación de enmiendas y el envío a la Comisión correspondiente.

2) Presentación de enmiendas: éstas pueden ser enmiendas a la totalidad (por razones de contenido u oportunidad) o enmiendas parciales (al articulado). De presentarse enmiendas del primer tipo, se produce un debate de totalidad en el Pleno de la Cámara a efectos de decidir si se acepta o rechaza la enmienda.

3) Nombramiento (si la tramitación sigue adelante) de una Ponencia, de composición plural, para que redacte un Informe, dentro de un plazo determinado. Dicho Informe consiste en un texto corregido del proyecto o proposición de ley.

4) Debate y votación en Comisión, artículo por artículo, sobre la base de las enmiendas parciales presentadas. Finaliza con la adopción de un nuevo texto en forma de Dictamen, que será elevado a la Presidencia de la Cámara.

5) Deliberación y aprobación en el Pleno, pudiendo ser necesaria quizás una votación sobre la totalidad del articulado.

6) En Parlamentos bicamerales, remisión del texto aprobado a la otra Cámara, donde habrá de someterse a una tramitación similar a la seguida anteriormente.

Un *Parlamento bicameral* plantea problemas adicionales en la tramitación de las leyes. El principal es el de resolver las discrepancias que puedan plantearse entre las dos Cámaras. Se suele acudir para ello a uno de estos dos procedimientos: la constitución de una comisión mixta, de composición paritaria, en la que se logre el consenso acerca de un texto definitivo, que habrá de ser ratificado por los plenos de ambas Cámaras (este fue, por ejemplo, el método empleado al redactar la Constitución española de 1978); o un procedimiento de «lanzadera» (de «ida y vuelta»), según el cual el texto del proyecto o proposición de ley se remite de una a otra Cámara, sucesivamente, hasta conseguir bien que ambas lo aprueben en los mismos términos, bien que prevalezca el criterio de una (la Cámara baja) sobre la otra, en los términos previstos constitucionalmente.

En caso de *bicameralismo imperfecto*, lo más probable es que, por una parte, la tramitación parlamentaria haya de comenzar por la Cámara baja —incluso en el caso de tratarse de iniciativas de la Cámara alta— y, por otra parte, que pueda imponerse con mayor o menor facilidad el criterio adoptado por la Cámara baja. Así sucede en España, donde el Congreso de los Diputados puede aprobar o rechazar por mayoría simple las enmiendas introducidas por el Senado, así como levantar por mayoría absoluta el veto que éste haya interpuesto.

Otro aspecto importante es el de los *procedimientos especiales* previstos constitucionalmente para la elaboración de determinado tipo de leyes:

a) *Las leyes de Comisión*. La Constitución puede prever la posibilidad de que las Cámaras puedan delegar en las Comisiones Legislativas Permanentes la aprobación de proyectos o proposiciones de ley. Suelen establecerse algunas limitaciones por razón de la materia (excluyendo de tal posibilidad a aquellas de particular importancia), así como posibilitar que el Pleno revoque la delegación concedida. Dicho procedimiento se reserva, lógicamente, para leyes de eminente contenido técnico y acerca de las cuales haya escaso debate político.

b) *Procedimiento de «lectura única»*. Cuando la naturaleza del texto legislativo lo aconseje o la simplicidad del mismo lo permita, el Pleno de la Cámara puede optar por este procedimiento. Consiste en circunscribir el debate

correspondiente al Pleno, sometiéndose seguidamente el texto en su conjunto a votación y quedando aprobado de ser ésta favorable.

c) *Procedimiento de urgencia*. La Mesa o el Presidente de la Cámara, a instancia de parte (Gobierno, Grupos Parlamentarios o determinado número de miembros de dicha Cámara), puede acordar que un proyecto o proposición de ley se tramite conforme a este procedimiento, que implica una sustancial reducción (a la mitad normalmente) de los plazos previstos en el procedimiento ordinario.

d) *Procedimientos específicos*. Las Constituciones suelen contemplar procedimientos específicos para las leyes que regulen materias de especial relevancia. En tales casos, se tiende a modificar preferentemente las condiciones de ejercicio de la iniciativa legislativa (excluyendo la de determinadas instancias) y/o las mayorías necesarias para la aprobación parlamentaria de la ley (sustituyéndose la regla habitual de la mayoría simple por la de la mayoría absoluta o cualificada). Casos típicos son los procedimientos relativos a la reforma constitucional, a las llamadas leyes orgánicas, a las leyes de particular importancia para la organización territorial del Estado (como las leyes españolas «de armonización») o a la ley de presupuestos.

4.3. Sanción, veto, promulgación y publicación

La *sanción* de las leyes es un acto de naturaleza legislativa (pero no parlamentaria) característico de las monarquías. Corre a cargo del Rey, debidamente refrendado, y culmina la tramitación propiamente dicha de la ley. Históricamente desempeñó un papel destacado como instrumento del rey en el juego político de la división de poderes en las monarquías constitucionales.

La sanción monárquica puede constituir un acto necesario que realmente perfecciona la ley o un acto meramente formal. En el primer caso, el órgano sancionador participa de la potestad legislativa. En el segundo, la ley lo es plenamente al ser aprobada por el Parlamento —aunque carezca de eficacia—, antes de ser sancionada, porque la sanción es un acto debido: el monarca está obligado a sancionar las leyes dentro de un plazo determinado.

La *promulgación* de la ley es ya un acto de naturaleza ejecutiva que también corre a cargo del Jefe del Estado (o figura equivalente). Consiste en una declaración solemne, de acuerdo con una fórmula ritual, mediante la cual se formaliza la incorporación de la ley al ordenamiento jurídico estatal y por el que se ordena la publicación oficial y cumplimiento de la ley. En aquellas monarquías donde se

produce una sanción formal, la diferenciación entre sanción y promulgación ha perdido realmente su sentido, pero formalmente se tiende a conservar por respeto a la tradición. En España, por ejemplo, la sanción y la promulgación no se diferencian espacial o temporalmente, sino que se realizan en el mismo acto.

En los sistemas presidencialistas o semipresidencialistas se prevé la posibilidad de que el Presidente pueda negarse a promulgar la ley, interponiendo un *veto* a la totalidad o a parte del texto aprobado por el Parlamento. También puede recurrirse a este instrumento en determinados sistemas parlamentarios. El veto a una ley puede fundamentarse en aspectos formales (relativos al procedimiento seguido), materiales (de contenido) o de oportunidad. Adopta formas y tiene efectos muy diversos, dependiendo de cada sistema constitucional, pero suele poder levantarlo el Parlamento mediante una votación por mayoría reforzada (cualificada), e incluso por mayoría simple. En Estados Unidos caben varios tipos de veto, y el llamado «veto normal» puede ser levantado por mayoría de dos tercios de cada una de las Cámaras parlamentarias. En Francia (régimen semipresidencialista) y en Italia (parlamentario), el veto suspensivo toma forma de solicitud motivada del Presidente al Parlamento para que proceda a una nueva deliberación sobre la ley, solicitud que éste no puede rehusar.

Producidos los actos de sanción, en su caso, y promulgación de la ley, se procede a su publicación en el correspondiente diario o boletín oficial, completándose así lo que algunos autores llaman «la fase de la integración de la eficacia» (Pérez Royo, 1994: 485).

La *publicación* no es un acto jurídico propiamente, sino una operación material, aunque de trascendental importancia. A partir de ese momento, y con su entrada en vigor, la ley adquiere eficacia.

La propia ley puede señalar la fecha de su entrada en vigor (supuesto en el cual suele ser la misma de su publicación o al día siguiente), o guardar silencio al respecto. En este último caso se aplica la *vacatio legis* prevista con carácter general (en la Constitución, Código Civil o ley que corresponda), esto es, el plazo previsto para posibilitar, hipotéticamente, el conocimiento de la ley antes de su efectiva entrada en vigor (en España es de veinte días).

5. EL PARLAMENTO COMO PODER INDEPENDIENTE

La historia de la organización parlamentaria ha sido en gran parte la de la búsqueda por los Parlamentos de su afirmación como poder independiente. La independencia institucional de los Parlamentos en las actuales democracias cabe inter-

pretarla basada en diferentes aspectos y principios, que se examinan a continuación.

a) El procedimiento de elección de los parlamentarios

La forma en que se accede a la condición de parlamentario ha sido y es clave para salvaguardar la independencia del llamado Poder Legislativo. Por esta razón se han ido abandonando los privilegios hereditarios y los procedimientos tamizados por la voluntad del Ejecutivo, paralelamente a la progresiva ampliación del sufragio activo y pasivo. Y así el principio de elección popular ha terminado por convertirse en la mejor fuente de legitimación e independencia de la institución parlamentaria.

A pesar de todo, el procedimiento electivo puede coexistir, todavía hoy, con otros procedimientos, sin que ello tenga que interpretarse como un peligro objetivo para la independencia parlamentaria. Unas veces se tratará de formas de carácter políticamente residual (los lores británicos) o afectará a un número escaso de parlamentarios (los típicos senadores vitalicios). Otras veces consistirán en desarrollos consecuentes con la forma territorial de Estado (los miembros del *Bundesrat* alemán, designados por los respectivos Gobiernos de los Estados federados).

b) La duración del mandato parlamentario y la excepcionalidad de la disolución de las Cámaras

El cuerpo de representantes parlamentarios desempeña sus funciones durante un determinado período de tiempo, fijado en la respectiva Constitución a modo de garantía de continuidad. La duración del llamado mandato parlamentario (por tanto, la de cada legislatura) suele ser hoy en día de cuatro o cinco años, pero históricamente ha variado de forma notable. Así, en los primeros tiempos del liberalismo, el mandato corto (de dos años) era defendido desde las posiciones políticamente más avanzadas, mientras que desde las posiciones más moderadas se propugnaba un mandato más amplio (de cuatro o cinco años).

El único mecanismo democrático que puede hacer que el mandato parlamentario no llegue a su término es el ejercicio de la prerrogativa de disolución por parte del Jefe del Estado, bien por iniciativa propia (en los sistemas semipresidencialistas), bien a propuesta del Presidente del Gobierno (en los sistemas parlamentarios), aunque dicha posibilidad no existe en el caso de los sistemas de gobierno presiden-

cialistas. Recuérdese que la disolución se concibe, en principio, allí donde puede producirse, como un arma en manos del Ejecutivo destinada a poner fin a su enfrentamiento político con el Parlamento mediante la convocatoria de nuevas elecciones y, por tanto, recurriendo al arbitraje del electorado. Pero tampoco se olvide que en muchas ocasiones la disolución se convierte en un mero instrumento mediante el cual el Gobierno escoge el momento político que le es más propicio para convocar los nuevos comicios —dentro de márgenes generalmente aceptados— o, incluso, simplemente para ajustar el calendario de aprobación de los presupuestos.

A pesar de todo, y con objeto de no poner en peligro la independencia y continuidad del trabajo parlamentario, las Constituciones suelen imponer lógicas limitaciones al ejercicio de la disolución parlamentaria: normalmente no se podrá producir mientras se esté tramitando una moción de censura, ni mientras estén declarados algunos de los estados constitucionalmente excepcionales (por ejemplo, lo que en España son los estados de alarma, de excepción y de sitio), ni tampoco hasta que no haya transcurrido un determinado período de tiempo desde la tramitación de la anterior disolución (en España, un año).

c) La inviolabilidad e inmunidad parlamentarias

Siguiendo un criterio coherente, el principio de inviolabilidad ha de interpretarse en un triple sentido: como inviolabilidad de los miembros, las sedes y las funciones del Parlamento.

La inviolabilidad de los parlamentarios se plasma ante todo en una prerrogativa de índole penal, entendiéndose hoy el término penal en un sentido muy lato: garantiza, en definitiva, que aquellos no están sujetos a responsabilidad jurídica alguna por las opiniones manifestadas, u otras actuaciones realizadas, en el ejercicio de las funciones parlamentarias, protección que prosigue aun después de haber agotado el correspondiente mandato. Con ello el parlamentario gana en capacidad de actuación, de maniobrabilidad. La inviolabilidad significa la excepción a la vigencia de la norma penal (sancionadora) e impide consiguientemente toda sanción penal o civil, pero no las sanciones disciplinarias internas que pueda imponer el respectivo Presidente de la Cámara. De otro modo, como prerrogativa institucional que es, y no privilegio personal, únicamente ampara las actuaciones realizadas en el ejercicio de las funciones constitucionalmente atribuidas a las Cámaras (Torres del Moral, 2004: 573).

Desde una perspectiva amplia, y siendo congruentes con el principio que se defiende, también cabe entender que gozan de inviolabilidad (en el sentido de

intangibilidad) tanto las sedes del Parlamento (edificios, espacios o lugares donde se desarrolla su actividad), como las funciones que la Constitución le atribuye.

Como lógico complemento del principio de inviolabilidad, la prerrogativa de inmunidad parlamentaria protege a los miembros del Parlamento, durante su mandato, de posibles injerencias interesadas de los demás poderes del Estado. Así, entraña que el parlamentario no puede ser detenido, salvo en caso de flagrante delito, como tampoco inculpado ni procesado, si no media la previa autorización de la Cámara a la que pertenece. Las autoridades judiciales que deseen actuar contra algún miembro del Parlamento, por cualquier presunto delito, deberán presentar la correspondiente solicitud (el «suplicatorio») ante la Cámara respectiva y ésta habrá de conceder la autorización, si lo cree oportuno, para que sea juzgado. En este aspecto, la inmunidad se entiende como prerrogativa no ya penal sino procesal, aunque en verdad rebasa el ámbito de lo procesal.

La inmunidad puede ir acompañada de la asignación de un fuero especial a los parlamentarios, que implica que éstos tengan que ser juzgados, en su caso, exclusivamente ante una determinada alta instancia jurisdiccional (en España, la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo).

d) La autonomía parlamentaria

Este principio puede a su vez desglosarse en otros varios:

— El *principio de autogobierno* consagra la capacidad de las Cámaras parlamentarias para elegir sus órganos internos de gobierno: al Presidente y demás miembros de la respectiva Mesa u órgano colegiado de gobierno (Vicepresidentes y Secretarios).

— El *principio de autonormatividad (o de autonomía normativa)* implica la capacidad de las Cámaras para elaborar los reglamentos por los que han de regirse. Éstos son normas con valor de leyes materiales y de enorme importancia política, dado que, por ejemplo, en muchas ocasiones incorporan nuevas figuras a las ya constitucionalizadas en relación con el control parlamentario del Gobierno (es el caso, en España, de las proposiciones no de ley, introducidas a través del reglamento del Congreso de los Diputados).

— El *principio de autonomía administrativa* conduce a que, por una parte, las Cámaras parlamentarias determinen el estatuto del personal al servicio de las mismas (personal de Cuerpos propios o adscrito al Parlamento), y por otra, que el Presidente y demás órganos de gobierno de las Cámaras ejer-

zan todos los poderes administrativos y todas las funciones de policía en el interior de las sedes respectivas. Se trata de un principio cada vez más importante, dada la creciente actividad de organización y gestión administrativa que necesitan desarrollar en la actualidad las instituciones parlamentarias.

— El *principio de autonomía presupuestaria* comporta el reconocimiento de la potestad de las Cámaras de aprobar sus presupuestos. Así, cuando, como sucede en el sistema español, la Constitución atribuye al Gobierno el monopolio de la iniciativa legislativa en materia presupuestaria y exige la unidad del presupuesto estatal, las Cámaras envían al Gobierno la propuesta aprobada por ellas, y éste está obligado a incorporarlas, sin modificación alguna, al correspondiente Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado.

e) El régimen de incompatibilidades

La independencia del Parlamento se ve reforzada por el régimen de incompatibilidades, regulado dentro y/o fuera de la Constitución. Éste viene a señalar las situaciones profesionales, administrativas o políticas que no es posible simultanear legalmente con la condición de parlamentario, con objeto de preservar no sólo la independencia política sino también la debida dedicación en el desarrollo de las funciones propias del cargo. Normalmente, las causas de inelegibilidad de los parlamentarios (las llamadas *inelegibilidades*) lo son también de incompatibilidad, pero a ellas se añaden otras específicas.

6. ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO PARLAMENTARIOS

6.1. La organización del trabajo parlamentario

Las Cámaras parlamentarias tienden a desarrollar su actividad anual dividida a lo largo de dos períodos de sesiones (en España, uno de septiembre a diciembre y otro de febrero a junio). También pueden celebrarse sesiones de carácter extraordinario a petición de determinadas instancias (en España, a petición del Gobierno, de la Diputación Permanente o de la mayoría absoluta de los miembros de la Cámara).

La Constitución suele garantizar expresamente la publicidad de las sesiones, al menos del Pleno, lo cual comporta a su vez la publicación oficial de los correspondientes debates y acuerdos. También suele determinar los criterios de mayoría aplicables en la adopción de decisiones. Por regla general se exige la mayoría simple y, en ciertos casos, la mayoría absoluta (la mitad más uno) o cualificada (los dos tercios o tres quintos) de los miembros de la Cámara. Para la validez de los acuerdos se requiere un *quorum* o presencia de un número mínimo de miembros de la Cámara (por lo general, la mayoría de los mismos). De ordinario, la votación se realiza desde el propio escaño del parlamentario (levantándose del mismo, o simplemente la mano, cuando la Presidencia requiera a quienes voten a favor, en contra o se abstengan, o emitiendo el voto por medios electrónicos); pero también puede producirse la votación de forma nominal —ya pública, ya secreta—, o incluso es posible tomar decisiones por asentimiento, a propuesta del Presidente.

Los Parlamentos funcionan en Pleno y en Comisiones. Hace mucho que dejaron de desarrollar su actividad exclusivamente por medio del Pleno de la Cámara. La necesidad de atender con agilidad y eficacia a un trabajo cada vez más complejo condujo a potenciar el papel de las Comisiones especializadas. Esencialmente, éstas son los órganos encargados de preparar el trabajo del Pleno, pero también suele permitirse que asuman, por delegación expresa, las funciones que corresponden al Pleno de la Cámara, incluida en determinados casos la función legislativa. Son, pues, órganos internos, de carácter colegiado, representativo y especializado. Pueden ser de diverso tipo. Así, el actual reglamento del Senado español, por ejemplo, distingue, expresamente y de forma sistemática, entre Comisiones *generales* (Gobierno Interior, Reglamento, Suplicatorios, Incompatibilidades...), *legislativas* (divididas por departamentos ministeriales o áreas administrativas), Comisiones no legislativas permanentes (Asuntos Iberoamericanos, Relaciones con el Defensor del Pueblo), y Comisiones de investigación o especiales (creadas *ad hoc*). En cualquier caso, la composición de las Comisiones parlamentarias suele tender a reflejar la importancia de los diferentes grupos presentes en la Cámara.

La progresiva profesionalización y especialización del trabajo parlamentario ha exigido no sólo la potenciación de los Cuerpos propios del Parlamento y la incorporación de asesores de los diferentes grupos parlamentarios, sino también la práctica generalización —aunque ya muy entrado el siglo XX— del criterio de que el cargo de parlamentario debe estar retribuido suficientemente, de modo proporcional a la dignidad que desempeña, y como lógica consecuencia, la aceptación de un régimen de incompatibilidades que asegure la debida dedicación del parlamentario a las tareas que en condición de tal tiene encomendadas.

6.2. Los órganos de gobierno del parlamento

El órgano de gobierno interior por excelencia es el *Presidente de la Cámara*, que como máxima autoridad dentro de ella desempeña la representación de la misma, así como por lo general amplias facultades administrativas y de policía (dirige la organización y administración parlamentarias, así como los debates, aplica la disciplina parlamentaria, e incluso suele tener facultades de interpretación del reglamento de la Cámara).

En el caso de Parlamentos bicamerales, aparte de los Presidentes de una y otra Cámara, puede existir la figura del Presidente del Parlamento (así sucedió, por ejemplo, en las Cortes Constituyentes españolas, de acuerdo con lo establecido en la Ley para la Reforma Política de 1976).

Los poderes del Presidente de la Cámara nunca resultan escasos, pero su alcance concreto viene determinado por el reglamento y las tradiciones parlamentarias respectivas. Así, mientras en algunos Parlamentos el Presidente tiende a ser una figura de indiscutida imparcialidad, como el *Speaker* británico, en otros, como sucede en la Cámara de Representantes norteamericana, asume un papel más partidista (Cotta, 1984: 1.173).

No obstante, la evolución de las instituciones parlamentarias ha tendido a abandonar el modelo de la exclusiva dirección presidencial de la Cámara, para potenciar los aspectos de dirección colegiada de la misma, esto es, el ámbito de decisión de lo que en el Derecho parlamentario español se da en denominar la Mesa de la Cámara. Esta *Mesa*, como órgano colegiado de gobierno, puede estar integrada por el Presidente y los Vicepresidentes, o incluir también a los Secretarios.

Pero insistamos, serán las respectivas tradiciones parlamentarias y valores de la cultura política —aparte de la correspondiente regulación reglamentaria—, los factores que marquen la prevalencia de criterios mayoritarios o consociacionales a la hora de la designación parlamentaria del Presidente y demás miembros de la Mesa, así como de la actuación de éstos. En todo caso, y con independencia de color político de sus titulares, uno y otro órgano están llamados, en lógica democrática, a conjugar equilibradamente su adscripción política con la, al menos relativa, neutralidad de sus actuaciones.

No sucede lo mismo con otro órgano de gobierno emergido recientemente al hilo de la potenciación del papel de los grupos parlamentarios (que estudiaremos en el apartado siguiente). Nos referimos a la *Junta de Portavoces*, como se denomina en España, o Conferencia de Presidentes (no en el sentido español del término). Este órgano está integrado por representantes de los diferentes grupos parlamen-

tarios presentes en la Cámara (uno o dos por cada uno de ellos), a los que puede agregarse en algún caso, sin voto, un representante del Gobierno. Su Presidente es el de la Cámara y las decisiones pueden tomarse por estricta mayoría de representantes o conforme a un criterio de voto ponderado (esto es, el valor del mismo es proporcional a la importancia numérica del grupo representado). Por razón de la naturaleza y composición de este órgano, la adopción de decisiones dentro de él responde a una dinámica de confrontación y negociación entre los grupos, ajena por tanto a pretensiones de neutralidad y desarrollada en sesiones que no son públicas. Tiende a intervenir particularmente en la fijación de los órdenes del día y, en general, en la organización del trabajo parlamentario, pudiendo ser incluso preceptiva a la hora de dictarse resoluciones supletorias del reglamento de la Cámara.

Nos referiremos, por último, a un órgano de gran tradición en el Derecho parlamentario español, pues sus orígenes se remontan a la Constitución de Cádiz: la *Diputación Permanente*. Se trata de un órgano con el que se quiere garantizar la continuidad institucional de las Cámaras parlamentarias en los intervalos de tiempo comprendidos entre periodos ordinarios de sesiones o entre legislaturas. Bajo la presidencia del Presidente de la Cámara, está integrada por un número reducido de parlamentarios que en la actualidad, lógicamente, tienden a representar de modo proporcional a los respectivos grupos. Es un órgano temporal y funcionalmente limitado, pero con competencias propias, esto es, no delegadas por el Pleno; por tanto, las decisiones adoptadas por la Diputación Permanente no están sujetas a la aprobación ulterior de aquél.

En aquellos sistemas en los que no existe Diputación Permanente, el problema de la continuidad parlamentaria y del deseable equilibrio institucional tiende a garantizarse por medio, por una parte, de la reunión automática de las Cámaras en situaciones de crisis institucional y, por otra, de la figura de la *prorrogatio*, o sea, la prolongación automática de las funciones de la Cámara disuelta, o cuyo mandato ha concluido, hasta la constitución de la nueva (Torres del Moral, 2004: 591).

6.3. Los grupos parlamentarios

Es posible que nunca existiera un idealizado Parlamento liberal organizado realmente en torno a individuos independientes (García Roca, 1999: 253). Pero, sea como fuere, una vez superados los prejuicios de las primeras etapas del liberalismo contra todo cuanto se asociara a partidos, lo cierto es que con el llamado Estado democrático de partidos, éstos han conseguido controlar, cuando no monopolizar, los procesos de representación y de gobierno. En ambos terrenos han logrado

imponer sus reglas de juego: la disciplina de voto y la lealtad a los órganos de dirección del partido, legitimadas una y otra en función del carácter democrático (electivo) de éstos y de sus procedimientos de toma de decisiones (las reglas de mayoría). Como consecuencia, y paralelamente a la constitucionalización de los partidos políticos, la representación parlamentaria ha pasado a ejercerse organizada a través de grupos de partido, y esto ha sucedido esencialmente por razones de eficacia y eficiencia del trabajo de representación: porque los grupos parlamentarios «facilitan tanto la agregación de preferencias e intereses como la negociación y la toma de decisiones, ahorrando esfuerzo y tiempo. Se ha impuesto, pues, la lógica pragmática de las organizaciones» (Vanaclocha, 2009: 110).

Con independencia del sistema de elección de la Cámara, de los fenómenos de personalización en la representación o de las ficciones jurídicas aún vigentes en torno a la prohibición del mandato imperativo, los partidos colonizan los escenarios parlamentarios por medio de sus respectivos *grupos*, y éstos pasan a constituirse en los actores que fundamentalmente protagonizan y estructuran el ejercicio de las funciones de los Parlamentos.

Los grupos parlamentarios se constituyen al comienzo de cada legislatura en el marco de lo dispuesto por el reglamento de la Cámara en cuanto a criterios exigibles para ello, que sobre todo afectan al número mínimo de sus miembros. La vida del grupo se extingue por disolución del mismo —bien por voluntad propia, bien porque el abandono de alguno o algunos de sus integrantes le lleve a no reunir los requisitos exigidos para seguir constituyendo grupo parlamentario— o por la finalización de la legislatura. La inscripción de los parlamentarios en un grupo es en principio voluntaria; pero aquellos que no se inscriban en ninguno quedarán adscritos al Grupo Mixto, en el que por lógica conviven parlamentarios de diversa orientación política. No obstante, y con objeto de sancionar los comportamientos de transfuguismo, comienza a contemplarse la figura del parlamentario «no inscrito», que comporta para éste conservar sus derechos como parlamentario pero perder las ventajas asociadas a la condición de miembro de un Grupo, aunque sea el Mixto.

El peso de los grupos parlamentarios es variable en función de las tradiciones y criterios reflejados en el respectivo reglamento, pero por lo general se hace notar en la práctica totalidad de las actividades: desde la distribución física de los escaños y las dependencias parlamentarias, hasta la constitución de Comisiones o la elección de los órganos de gobierno, pasando por la distribución del tiempo de las intervenciones, las asignaciones presupuestarias... Tiende a reconocerse como competencia de los grupos, aparte de las funciones atribuidas a los parlamentarios individuales, la iniciativa legislativa (presentación de proposiciones de ley), la solicitud de debates y el estudio de proyectos y proposiciones antes de su discusión.

En algunas Cámaras de representación territorial —como es el caso del Senado español—, y con objeto de potenciar este carácter, ha surgido la figura de los *grupos territoriales* constituidos en el seno de los grupos parlamentarios propiamente dichos (los formados sobre la base de la identidad partidista). No se trata, pues, de grupos alternativos a éstos, sino configurados dentro de ellos, a efectos de facilitar la presencia y expresión formal de los intereses territoriales sin contradecir la clásica articulación de la representación político-partidista.

7. EL LUGAR DEL PARLAMENTO EN EL PROCESO POLÍTICO DE LAS DEMOCRACIAS

Cierto es que desde hace más de un siglo la crisis de la institución parlamentaria constituye un tema recurrente en el debate político. Pero lo que resulta indudable es que en el contexto actual la posición y funcionalidad de los Parlamentos han de ser contempladas desde nuevas perspectivas, en función de las profundas transformaciones, de todo tipo, que han experimentado en los últimos lustros las sociedades democráticas. Siguiendo a Julián Santamaría (1994: 20-21), cabe señalar tres factores de especial relevancia al respecto.

En primer lugar, que el Parlamento ha dejado de ser en algunos casos la arena en que se discuten y ajustan los conflictos de intereses. La bibliografía sobre el neocorporativismo ha puesto de relieve este fenómeno que comporta una redefinición radical del papel de las instituciones en el juego político y obliga a reflexionar sobre los mecanismos que hacen posible la defensa de los intereses generales frente a los sectoriales de cuerpos o grupos que, por estar mejor organizados, ser más fuertes o disponer de mayores facilidades de acceso a los núcleos de decisión, disponen de una situación de privilegio.

En segundo lugar, que la televisión y demás medios audiovisuales de comunicación han irrumpido como espacio privilegiado para la conducción del debate político, para la definición de la importancia y prioridad de los problemas, para la comunicación de los líderes políticos con audiencias muy amplias... Los medios representan un serio desafío para el Parlamento al proponerse como ámbito e instrumento de expresión de las aspiraciones de la sociedad y de comunicación de los mensajes, tomas de posición y decisiones de los partidos y sus líderes.

En tercer lugar, que los procesos de integración política supraestatal, por un lado, y los de descentralización territorial, por otro, apuntan —muy especialmente

en el marco europeo— la necesidad de nuevas líneas de evolución: (a) tanto hacia la posible limitación de la soberanía de los Parlamentos nacionales en materias que afectan a su propia sustancia como son la política exterior y la de seguridad y defensa, como (b) hacia una mayor definición de cuál debe ser la estructura, organización y especialización funcional de los Parlamentos nacionales frente a un Parlamento supraestatal (como el Parlamento Europeo) o a los Parlamentos de territorios autónomos o federados.

Por todo ello, queda claro que las instituciones parlamentarias precisan evolucionar inteligentemente y adaptarse a sus nuevos y complejos entornos.

Siguiendo de nuevo al mismo autor (1994: 21-22) habrá que recordar que, a lo largo de los años, la estructura formal del sistema democrático, de la que el Parlamento es una de sus piezas, se ha mantenido inalterada, mientras que sus funciones han ido cambiando con el tiempo en número, forma y contenido. Por eso, al analizar caso a caso la salud de los Parlamentos, más que comparar lo que hacen con lo que solían hacer, o la forma en que lo hacen con la forma en que solían hacerlo, lo que se trata de verificar en cada momento es en qué medida operan de acuerdo con las cambiantes necesidades y requerimientos del sistema en su conjunto, hasta qué punto y de qué manera la tarea que realizan y el papel que desempeñan son o no convenientes, necesarios o imprescindibles para el funcionamiento del régimen democrático, y hasta qué punto y por qué razones pueden considerarse insuficientes o entenderse incluso que han dejado de ser útiles o relevantes.

En este sentido, el Parlamento sigue siendo una institución fundamental para el sistema democrático. Representa el pluralismo político, expresa e integra los intereses y puntos de vista que coexisten en la sociedad, elige los Gobiernos y/o los controla críticamente a través de toda una variedad de mecanismos... El equilibrio entre los distintos momentos de esa quíntuple función de representación, expresión, integración, gobierno y control es probablemente la clave de su vitalidad y significación en cada momento y en cada lugar. Ello requiere, entre otras cosas, una dotación suficiente de medios y servicios de apoyo a los parlamentarios y los grupos; pero el hecho de que en ocasiones no cuenten con ellos no tiene por qué ser considerado como una prueba incontrastable de sus crisis, sino como una deficiencia subsanable que puede ser corregida.

Intentemos, pues, no ser esclavos del tópico. Como continúa señalando Santamaría (1994: 25), Gobierno y Parlamento son instituciones básicas de la democracia. Su relación, con frecuencia polémica, induce a pensar que la contra-

partida de un Gobierno fuerte es un Parlamento débil, y a la inversa. Alguna evidencia histórica confirma que, por lo menos, así ha sucedido en algunos momentos. Nada impide, sin embargo, que uno y otro sean instituciones sólidas y eficaces dentro de su propio campo de especialización. Nada impide tampoco concebir un sistema de relaciones entre ambos en que el control resulte eficiente y positivo sin comportar un debilitamiento crónico del Gobierno.

8. CONCEPTOS E IDEAS CLAVE

— Parlamento

— Poder Legislativo

— Estructura, organización y funcionamiento de las Cámaras parlamentarias

— Control parlamentario

— Proceso legislativo

— Representación parlamentaria.

— Instituciones básicas de la democracia

— Crisis y transformaciones de los Parlamentos

9. LECTURAS RECOMENDADAS

Cotta, Mauricio (1988), «Parlamentos y representación política», en Gianfranco Pasquino (comp.), *Manual de Ciencia Política,* Madrid, Alianza Editorial, páginas 265-310.

Análisis denso y sugerente, escrito por uno de los mejores especialistas europeos en el estudio de los parlamentos. Se publica como capítulo extenso en una obra que aunque se titula *Manual de Ciencia Política*, puede considerarse un auténtico *tratado* de gran profundidad analítica, que ha logrado gran difusión en el mundo académico español. El capítulo recomendado destaca la focalización de los Parlamentos como máximo exponente institucional de la representación política.

Gerrero Salom, Enrique (2004), *El Parlamento. Qué es, cómo funciona, que hace*, Madrid, Editorial Síntesis, 253 páginas.

Libro completo y accesible para el lector no especializado. A lo largo de sus nueve capítulos aborda rodos los aspectos relevantes en el estudio de las instituciones parlamentarias. Su autor es un experto en materia de Parlamentos y de relaciones Gobierno-Parlamento. A su condición de profesor de Ciencia Política de la Universidad Complutense une su larga trayectoria en distintos cargos de alta dirección gubernamental, lo cual proporciona a sus publicaciones una visión enriquecida por el conocimiento de la práctica política en los ámbitos que estudia, y ello se advierte claramente en la obra aquí recomendada.

Santamaría, Julián (1994), «El papel del Parlamento durante la consolidación de la democracia y después», en *Revista de Estudios Políticos*, n.º 84, páginas 133-146.

Artículo de especial interés para estudiar las funciones y funcionalidad del Parlamento en los procesos de conformación y consolidación del sistema democrático, así como para encontrar las claves del recurrente debate sobre el debilitamiento de la institución parlamentaria y las posibilidades que ésta tiene de redefinir su papel. El autor, catedrático de Ciencia Política de la Universidad Complutense, es uno de los principales especialistas españoles en análisis institucional y comportamiento político.

Tema XII

EL GOBIERNO

Andrés de Blas Guerrero

Jesús de Andrés Sanz

ESQUEMA

1. Introducción: formas de gobierno y formas de Estado
2. El Gobierno
    2.1. Las formas de gobierno (tipos de régimen)
        2.1.1. Gobiernos democráticos
            a) Parlamentarismo
            b) Presidencialismo
            c) Sistemas mixtos (semipresidencialismo y semiparlamentarismo)
            d) Sistema de asamblea
        2.1.2. Gobiernos dictatoriales
            2.1.2.1. *Tipos de dictadura*
            2.1.2.2. *Totalitarismo y autoritarismo*
    2.2. El Gobierno como institución del ejecutivo
        2.2.1. El nombramiento del Gobierno
        2.2.2. La responsabilidad política del Gobierno
        2.2.3. El cese del Gobierno
        2.2.4. Las funciones del Gobierno
            2.2.4.1 *Funciones políticas*
            2.2.4.2 *Funciones normativas*
            2.2.4.3 *Funciones administrativas*
3. La jefatura del Estado
    3.1. Tipología
        3.1.1. Monarquía
            3.1.1.1. *Monarquía constitucional*
            3.1.1.2. *Monarquía parlamentaria*
        3.1.2. República
    3.2. Funciones de la jefatura del Estado en el régimen parlamentario
4. Conceptos e ideas clave
5. Lecturas recomendadas

OBJETIVOS

En el presente capítulo analizaremos dos instituciones básicas en todo Estado, que, como tales, han sufrido numerosas modificaciones a lo largo de su dilatada evolución para llegar a su forma actual: el Gobierno y la jefatura del Estado. Previamente, nos detendremos en el poco preciso concepto de gobierno, utilizado para designar tanto la forma de organización de lo público (es decir, al régimen político) como a la institución en la que reside el poder ejecutivo. Si un enfoque histórico prestaría mayor atención a la jefatura del Estado, a su diferenciación entre monarquía y república, el interés politológico de la cuestión, cuando nos encontramos ante regímenes democráticos, se centra especialmente en las características que acompañan al Gobierno. Aunque el carácter meramente simbólico de la jefatura del Estado en la mayoría de las democracias existentes reduce el atractivo de su estudio, el tratamiento sistemático de aquello que integra o afecta al Estado obliga a su consideración. Por el contrario, los Gobiernos, en tanto que depositarios y aplicadores del poder ejecutivo, poseen en la actualidad sobrado interés como para no ser necesaria la justificación de su tratamiento. A partir de estas consideraciones, en las siguientes páginas analizaremos y desarrollaremos los distintos significados del concepto de gobierno, a la vez que repasaremos las cuestiones más importantes ligadas a la jefatura del Estado.

1. INTRODUCCIÓN: FORMAS GOBIERNO Y FORMAS DE ESTADO

Gobierno y jefatura del Estado son dos piezas fundamentales en la organización política de todo sistema estatal. No sólo definen dos importantes instituciones que ocupan un destacado papel como cabeza del poder ejecutivo o vértice del organigrama del Estado, sino que, además, sirven para caracterizar las distintas formas de régimen político existentes. Antes de indagar en esta cuestión es preciso, sin embargo, aclarar algunas cuestiones conceptuales. En primer lugar, por lo que al concepto de gobierno se refiere, hay que tener en cuenta el posible equívoco que amenaza su consideración:

1) Por un lado, nos encontramos con el gobierno entendido en sentido amplio y relacionado con nuestra idea de régimen político. En el presente texto, para evitar equívocos mayores, utilizaremos indistintamente los conceptos de régimen y sistema político. En realidad régimen político y sistema político son semejantes en tanto en cuanto describen la estructura, las instituciones y el funcionamiento de diferentes marcos políticos. Sin embargo, el concepto de sistema, desde una perspectiva más dinámica, incorpora elementos que van más allá de la simple descripción al considerar que sus partes están interrelacionadas entre sí, que existe interdependencia entre ellas. Pese a ello, y dado el desuso que su diferencia última implica, se utilizarán de aquí en adelante como sinónimos. Este primer significado tiene sus raíces en el pensamiento clásico: Platón o Aristóteles, por ejemplo, construyeron distintos esquemas interpretativos sobre las formas de gobierno. Este sentido extenso del gobierno está en estrecha relación con el concepto anglosajón de *government*, referido al conjunto de los poderes públicos.

2) Por otro lado, nos encontramos con la más usual consideración del gobierno como cabeza del poder ejecutivo: aquella institución política vinculada a la idea jurídico-política de poder ejecutivo que se identifica con el poder estatal en sentido estricto. Con el fin de evitar confusiones innecesarias derivadas del uso de este concepto lo utilizaremos con minúscula (gobierno) cuando nos estemos refiriendo a su carácter amplio, como régimen político; por el contrario, cuando nos refiramos al gobierno como cabeza del poder ejecuti-

vo lo emplearemos con mayúscula (Gobierno). Para el caso español, la Constitución de 1978 señala que «el Gobierno se compone del Presidente, de los Vicepresidentes en su caso, de los ministros y de los demás miembros que establezca la ley» (art. 98.1). Este significado, sinónimo de Consejo de ministros o Gabinete, es el predominante en la Europa continental.

Una segunda cuestión conceptual está en relación directa con la posibilidad de utilizar la jefatura del Estado, hoy en día, como elemento discriminador a la hora de clasificar las distintas formas de Estado. Cabe anticipar que abordar la cuestión de la jefatura del Estado es, en alguna medida, más una concesión a los tradicionales planteamientos académicos que una apreciación acerca de la importancia actual del tema. La distinción entre monarquía y república resulta significativa cuando es vista desde una perspectiva histórica y nos remite a la distinción entre dos modelos de Estado, caracterizado el uno por la concentración de poder en una persona y el otro por el gobierno aristocrático o democrático. No obstante, en la actualidad carece de consistencia el establecer diferencias clasificatorias entre distintos tipos de regímenes políticos a partir de su carácter monárquico o republicano. Toda vez que la mayoría de monarquías existentes se han adaptado al sistema democrático a través de la fórmula de la monarquía parlamentaria, parece más indicado estudiar las características de estos sistemas políticos partiendo de su condición de parlamentarios y no tanto del hecho de ser monarquías.

2. EL GOBIERNO

En el estudio del gobierno vamos a tratar sucesivamente, de acuerdo con el doble significado que hemos señalado y de la significativa distancia que media entre ellas, sus dos acepciones. Para ello, comenzaremos por su sentido más extenso, el que hace referencia a las formas de gobierno entendidas como tipos de régimen político (punto 2.1), para pasar, seguidamente, a su sentido estricto, es decir a su consideración como institución que dirige el poder ejecutivo (punto 2.2).

2.1. Las formas de gobierno (tipos de régimen)

A la hora de abordar la concepción más extensa de la idea de gobierno, coincidente, como hemos indicado, con la del régimen político, podemos adoptar como criterios básicos de singularización el modo de obtener, ejercer y controlar el poder, lo que autoriza a una inicial delimitación entre los tipos de gobierno de carácter constitucional-democrático y los de carácter autocrático (Loewenstein, 1982). En este sentido, todo gobierno constitucional-democrático se caracteriza por una serie de técnicas

políticas utilizadas de modo recurrente (elecciones libres, inamovilidad de los representantes en el transcurso de su mandato, formas de conducta política basadas en la persuasión y el diálogo) y el respeto a una función de oposición, garantía de una auténtica puesta al día de la idea de división de poderes y límite manifiesto entre estos tipos de gobierno y los de carácter autocrático (De Vergottini, 1983).

Para distinguir entre los grandes tipos de gobierno constitucional-democrático deberemos atender a la forma concreta en que se lleva a cabo la distribución y el control del poder: el reparto de funciones políticas, la relación existente entre las distintas instituciones que integran los sistemas democráticos, la persistencia de tradiciones históricas y la particular cultura política de cada Estado, entre otras características. De esta manera, en las páginas siguientes, a partir de los elementos señalados y siguiendo un planteamiento clásico, incidiremos en cuatro grandes tipos de régimen o de gobierno democráticos: el parlamentarismo, el presidencialismo, los sistemas mixtos y el modelo de asamblea (o convencional). A continuación, nos detendremos, brevemente, en el tratamiento de los regímenes dictatoriales, sistemas políticos que, si bien afortunadamente han menguado en su número en los últimos años, tuvieron a lo largo del siglo XX un protagonismo destacado.

2.1.1. Gobiernos democráticos

La distinción tradicional que proponemos no agota, evidentemente, la posibilidad de establecer otras tipologías diferentes de los sistemas democráticos atendiendo, por ejemplo, a consideraciones más próximas al ámbito de lo político-sociológico que al de lo político-jurídico. Sin ánimo de profundizar en catalogaciones alternativas, cabe destacar las elaboradas por Arend Lijphart (1987, 2000) entre las que mayor éxito han tenido. Este autor distingue entre democracias mayoritarias o de modelo mayoritario (cuya esencia es el dominio de la mayoría, también denominado *modelo Westminster* por coincidir con el modelo británico) y democracias de consenso o de modelo consensual (que tienen por objeto «moderar la regla de la mayoría mediante la exigencia o fomento de la participación en el poder de la mayoría y de la minoría»). Sus rasgos más significativos son los siguientes (Lijphart, 1987) :

Democracias mayoritarias:

— existencia de gabinetes de un solo partido con mayoría parlamentaria absoluta;

— tendencia a la fusión de poderes y al dominio del gabinete;

— bicameralismo imperfecto;

— bipartidismo;

— sistema de partidos unidimensional;

— sistema electoral mayoritario;

— modelo de organización territorial del Estado unitario y centralizado;

— Constitución no escrita y soberanía parlamentaria (el Parlamento es la autoridad última y soberana, no hay restricciones formales al poder de la mayoría);

— democracia exclusivamente representativa.

Democracias de consenso:

— existencia de coaliciones para la formación del Gobierno;

— separación, formal e informal, de los poderes legislativo y ejecutivo;

— bicameralismo equilibrado con representación de la minoría;

— pluripartidismo;

— representación proporcional;

— existencia de descentralización y federalismo;

— Constitución escrita y posible veto de la minoría;

— probable existencia de formas de democracia directa o indirecta en coexistencia con la democracia representativa.

No es necesario insistir en que estos dos modelos, cuya concreción práctica podría producirse respectivamente en el caso de Gran Bretaña y Suiza, deben entenderse fundamentalmente como modelos teóricos, situándose la práctica de las democracias occidentales en puntos intermedios entre ellos.

Pese al interés que este tipo de clasificaciones tienen hemos preferido utilizar un criterio clásico que recoja la distinción entre presidencialismo y parlamentarismo, conceptos cuyo debate académico, tras las transiciones políticas experimentadas en el último cuarto del siglo XX en Latinoamérica y en la Europa del Este, ha

sido intensamente reavivado y en el que ha participado, junto a otros muchos autores, el propio Lijphart (Lijphart, 1992 y 2000; Stepan y Skach, 1997; Linz, 1997).

A) Parlamentarismo

El régimen parlamentario es la forma de gobierno más significativa en el mundo occidental; surgido de un modo empírico, a partir de las revoluciones inglesas del siglo XVII, terminará imponiéndose en ese escenario occidental pese al indudable influjo del presidencialismo norteamericano y el más modesto ejemplo del gobierno de asamblea alumbrado por la práctica revolucionaria francesa. En el régimen parlamentario la jefatura del Estado y la presidencia del Gobierno, debido a la escasa vinculación formal de la primera con el poder ejecutivo y a su carácter meramente simbólico, no recaen en la misma persona. Por tanto, esta forma de gobierno puede darse tanto en las monarquías (España, Noruega, Holanda, etc.) como en las repúblicas (Alemania, Islandia, Irlanda, etc.).

La esencia del gobierno parlamentario sería la búsqueda de un equilibrio entre dos poderes independientes entre sí, legislativo y ejecutivo: «en su funcionamiento práctico se ve que toda la doctrina parlamentaria se reduce a evitar que el Gobierno o el Parlamento adquieran una preponderancia duradera y a garantizar el equilibrio mediante un control permanente de la opinión» (Burdeau, 1981). Este propósito se concreta en una serie de instituciones y prácticas que, sin dar al orden de enumeración ninguna significación especial, trataremos de sintetizar a continuación:

1. En primer lugar, en los regímenes parlamentarios existe una clara tendencia a que los miembros del Gobierno, en sentido estricto, sean parlamentarios; este rasgo, fielmente observado en el parlamentarismo inicial y más relajadamente seguido en el momento actual, tiene su razón de ser en la presunción de que así se facilita una mejor comunicación entre los dos poderes y un más eficaz control por los órganos representativos del sistema.

2. En segundo lugar, superando una inicial consideración del primer ministro como un *primus inter pares,* la tendencia del régimen parlamentario es la de favorecer su protagonismo político, convirtiéndole en auténtico líder del poder ejecutivo.

3. En tercer lugar, la vida del Gobierno, en sentido estricto, del mismo modo que su nacimiento, está condicionada de modo prácticamente exclusivo por el Parlamento; el ejercicio de una doble confianza, del Parlamento y del jefe

del Estado, tal como por ejemplo se practicó en un largo trecho de la vida política española del XIX y en general dentro de los primeros estadios de este tipo de gobierno (parlamentarismo orleanista), es incompatible con el régimen parlamentario desarrollado. Cuando se observa el funcionamiento empírico de los actuales regímenes parlamentarios no hay más remedio, sin embargo, que matizar esa dependencia única del Parlamento; si bien algunas de las causas más frecuentes en las crisis gubernamentales tienen directa relación con la vida de éste —cambios de su composición tras las consultas electorales, ruptura de coaliciones, exigencia exitosa de la responsabilidad política del Gobierno—, en otras ocasiones esas crisis pueden ser atribuidas a conmociones políticas de origen extraparlamentario o a las consecuencias de la práctica de formas de democracia semidirecta.

4. En cuarto lugar, el gobierno parlamentario implica un principio de colaboración entre los poderes ejecutivo y legislativo que tiene su reflejo en la necesidad de que las decisiones políticas fundamentales deban adoptarse mediante la participación de ambos poderes. Íntimamente ligado a ello estaría la existencia de unos mecanismos de control del Parlamento sobre el ejecutivo —todas las técnicas de exigencia de responsabilidad política— y del ejecutivo sobre el Parlamento —disolución anticipada de las Cámaras—.

5. En quinto lugar, podría hablarse de la existencia de una dualidad en la cabeza del ejecutivo, jefe del Estado y presidente del Gobierno, aunque la tendencia de la jefatura del Estado sea a desconectarse de la ubicación en el ejecutivo, reforzando con ello el ejercicio de una función moderadora que asegure la idea de continuidad en la vida del Estado de acuerdo con la inamovilidad de por vida (monarquía) o por un período determinado (república) de que ordinariamente disfruta. Esta transformación de la jefatura del Estado supone una innegable disminución de su poder que ofrece, por otro lado, una nota característica de la evolución histórica del gobierno parlamentario.

6. En sexto y último lugar, podría indicarse una predisposición del parlamentarismo hacia un Parlamento bicameral como vía indirecta que permita un cierto aflojamiento del control de ese Parlamento sobre el ejecutivo.

El tipo de régimen parlamentario, como resulta coherente con su larga historia y amplia práctica, da origen a significativas variantes. Paolo Biscaretti, por ejemplo, señalaba la obvia necesidad de distinguir entre el parlamentarismo «clásico» y el «racionalizado»:

a) Parlamentarismo clásico: característico del siglo XIX, en el que el Parlamento tiene plena preeminencia legislativa, en el que la división de poderes está más marcada o en el que el desequilibrio entre ellos es contrario al poder ejecutivo. En él habría que señalar la diferencia entre la práctica británica y su influencia en el ámbito anglosajón, que termina dando origen al Gobierno de gabinete, y el parlamentarismo clásico continental, tal como se concreta inicialmente en la práctica belga, francesa, italiana o española.

b) Parlamentarismo racionalizado: tras la primera guerra mundial se advierte un refuerzo del poder ejecutivo frente al legislativo. En este modelo, el elemento fundamental no es el Parlamento sino el Gobierno. Es necesario, no obstante, como señala Biscaretti, distinguir entre las tendencias monistas observables tras la implantación del modelo, orientadas al reforzamiento del legislativo, y las orientaciones más complejas del parlamentarismo occidental con posterioridad a 1945 (Biscaretti, 1975).

Con criterio más casuista, Loewenstein distinguió entre parlamentarismo clásico (caso típico serían la III y IV Repúblicas francesas), híbrido (Constitución de Weimar de 1919), controlado (Ley Fundamental de Bonn de 1949) y frenado (Constitución francesa de 1958) (Loewenstein, 1982). Más sencilla y quizá más operativa es la distinción ofrecida por Vergottini, muy próxima a su vez a la propuesta por Duverger, entre parlamentarismo mayoritario o con predominio del ejecutivo, caracterizado por la práctica de los Gobiernos de legislatura, existencia de claras mayorías y decisión cuasidirecta por el electorado de quién debe ocupar la cabeza del Gobierno y el parlamentarismo de predominio parlamentario (Duverger, 1986).

Sin entrar en el contenido de estas clasificaciones, sí querríamos sin embargo hacer alusión al paso de lo que se ha venido llamando parlamentarismo «clásico» al parlamentarismo «racionalizado». Un rasgo recurrente del gobierno parlamentario del siglo XIX y los inicios del siglo XX fue, sin duda, su inestabilidad ministerial. Repetidamente se citan las cifras de Gobiernos franceses para los sesenta y cinco años de la III República, más de cien, o para los trece de la IV República, veinticinco. La inestabilidad de los Gobiernos y de las legislaturas en ese parlamentarismo clásico se manifestó gráficamente, en nuestra vida política, en la utilización de la enfática expresión «Parlamento Largo» —en recuerdo del Parlamento inglés de 1640— para hacer referencia a las Cortes españolas de 1858 o a las elegidas durante el primer Gobierno de la regencia de Cristina de Habsburgo cuando en ambos casos las Cortes tan sólo estuvieron cerca de agotar el plazo de legislatura. Esta inestabilidad, fruto fundamentalmente de la debilidad del sistema de partidos y de los partidos mismos y, complementariamente, del exceso de protagonismo del

jefe del Estado, pudo ser soportada con relativa tranquilidad mientras el gobierno parlamentario no hubo de enfrentarse a serios desafíos sociales y políticos. Asegurada una sólida estructura administrativa y ampliamente admitida la práctica de la legislación delegada, Gobiernos y Parlamentos podían sucederse sin especial zozobra en el contexto de una sociedad liberal con pretensiones bien tasadas en relación a los poderes públicos.

La crisis del Estado liberal y los serios conflictos que conocería a partir de la primera posguerra europea, que han sido tratados en su momento, obligaron a una reconsideración de esta situación y a dar el paso a un parlamentarismo «racionalizado» que, sustancialmente, pretendía resolver el difícil equilibrio entre ejecutivo y legislativo concediendo a uno de ellos una posición de preeminencia. Ordinariamente y como resulta coherente con la marcha general de la reforma del Estado liberal, será el poder ejecutivo el gran beneficiado de esta transformación. La regulación restrictiva del voto de censura (número de firmantes de la propuesta, mayorías exigidas para su aprobación, plazos entre presentación y discusión, reducción del número de ocasiones en que puede ser presentada) y la culminación en algunos casos de esta regulación en el voto de censura constructivo, es la más plástica manifestación del cambio de rumbo en el gobierno parlamentario. Innecesario es decir que este proceso de racionalización del parlamentarismo, manifestado también en la transformación del papel político del jefe del Estado, la apertura a formas de democracia semidirecta y la acentuación del liderazgo del presidente del Gobierno, será especialmente visible en aquellos países occidentales con una desafortunada experiencia histórica en la vida de su inicial régimen parlamentario, sean o no atribuibles a factores intrínsecos a este tipo de gobierno las causas de esa experiencia.

Tal y como hemos señalado, las transiciones políticas experimentadas por buena parte de los países de la América Latina y de la Europa del Este han reavivado el debate sobre la idoneidad o no del parlamentarismo en contraposición al siguiente modelo que pasaremos a continuación a estudiar, el presidencialismo. Sin pretender anticipar las características de éste, los trabajos que han elaborado distintas interpretaciones sobre las ventajas y desventajas inherentes al parlamentarismo y al presidencialismo, cuyo número ha sido considerable, han atendido tanto a las particularidades teóricas y definitorias de cada régimen como a las consecuencias políticas de sus respectivas aplicaciones históricas.

La gobernabilidad del sistema, el grado de estabilidad política, la posible crisis institucional y democrática, los procesos de toma de decisiones y las diferentes formas de control del poder ejecutivo han sido, entre otros, algunos de los parámetros que han permitido valorar en uno o en otro sentido la idoneidad de ambos sistemas, parlamentarista o presidencialista (Stepan y Skach, 1997). La discusión

actual sobre el grado de efectividad generado por la elección de un tipo u otro de sistema político está ligada a la capacidad del mismo para asegurar la estabilidad y gobernabilidad democráticas, máxime teniendo en cuenta que la mayoría de los análisis se centran en las nuevas democracias o, mejor dicho, en los nuevos regímenes surgidos en las últimas décadas en América y Europa.

El referente histórico de las repúblicas presidencialistas latinoamericanas, como bien señala Juan J. Linz, con su larga trayectoria de crisis políticas y evidentes problemas de gobernabilidad, permitió en principio que la balanza se inclinara del lado del parlamentarismo más estable (Linz, 1987). En esta línea, la conclusión más compartida y más extendida es aquella que considera al sistema parlamentario como el mejor garante de la estabilidad democrática, como aquel régimen que permite la consolidación de la democracia en los países que han realizado procesos de transición a la misma, como el sistema político que impide la aparición de fenómenos autoritarios y de liderazgos carismáticos de tipo no democrático. Para Alfred Stepan y Cindy Skach, por ejemplo, el sistema parlamentarista favorece en mayor medida que el presidencialista la consolidación de la democracia. Después de analizar, en el período de 1979 a 1988, un total de cuarenta y tres democracias consolidadas y después de valorar la influencia del tipo de sistema político sobre dicha consolidación, estos autores determinaron, a modo de conclusión, aquellas ventajas que ofrece el sistema parlamentario: capacidad para generar mayorías y poner en marcha sus programas, habilidad para gobernar en sistemas de asentado multipartidismo, escasa propensión del ejecutivo a modificar la Constitución, dificultad de que se produzcan golpes militares, etc. (Stepan y Skach, 1997).

Los procesos de transición y consolidación a la democracia, según Linz, obtienen beneficio añadido del sistema parlamentario en cuanto que éste provee al sistema de flexibilidad. No obstante, el análisis resulta incompleto si no incluimos en el mismo una discusión sobre el tipo de régimen parlamentario y sobre su particular sistema institucional, incluido el sistema electoral, que podría conseguir por sí mismo la estabilidad democrática (Linz, 1997). La importancia del buen funcionamiento del sistema de partidos en un sistema parlamentario es evidente; sin embargo, en un sistema presidencialista el liderazgo y carisma personal del presidente puede implicar el paso a un segundo plano de dicho sistema de partidos.

En cualquier caso, no cabe simplificar que «el parlamentarismo en las democracias siempre asegure su estabilidad» de igual forma que tampoco puede generalizarse «que una democracia presidencial no pueda ser estable» (Linz, 1997). Hay que señalar al respecto que la utilización del método comparativo puede introducir distorsiones en los resultados del análisis si éste no respeta ciertas reglas metodológicas (Sartori, 1994a), es decir, si los elementos comparables no son equivalentes: comparar los sistemas parlamentarios europeos con los presidencialistas latinoa-

mericanos parece, cuando menos, arriesgado. A los estudios que destacan, sin más, la supremacía del parlamentarismo se les puede hacer la objeción que ya señaló Dieter Nohlen: no han considerado que «la crisis democrática en la Europa del período entre las dos guerras consistió en el derrumbe de sistemas parlamentarios o semiparlamentarios (ni que) en América Latina hay ejemplos de países con estabilidad democrática por largas décadas bajo formas presidenciales» (Nohlen, 1991).

B) Presidencialismo

El régimen presidencialista presenta unos rasgos externos que le hacen fácilmente singularizable. La dualidad del ejecutivo (es decir, la composición de éste por dos instituciones: Gobierno y jefatura del Estado) tiende a desaparecer ante el protagonismo de un presidente de la República capaz de asumir al mismo tiempo las funciones de jefe del Estado y de presidente de Gobierno (divididas en el régimen parlamentario); la institución del Consejo de ministros, por disminuida que pueda verse en el contexto de un parlamentarismo racionalizado, no tiene la misma importancia en el gobierno presidencialista; en fin, la cabeza del ejecutivo necesita de una elección popular directa, o sólo formalmente indirecta, para poder contar con la legitimidad democrática que le permita enfrentarse al Parlamento en posición de igualdad (Duverger, 1986).

Penetrando más en la raíz de la cuestión, el presidencialismo se caracterizará por una clara separación del legislativo y el ejecutivo concretada en la inexistencia de las últimas medidas de exigencia de responsabilidad política al Gobierno, en la imposibilidad de que éste pueda disolver las Cámaras y en la incompatibilidad entre las funciones parlamentarias y ejecutivas. La radical separación de poderes motivará que el poder ejecutivo y el poder legislativo carezcan de zonas de contacto, que la tarea de gobernar esté inmersa en un alto grado de personalización y que la institución de la jefatura del Estado, al simultanear el presidente las funciones de Gobierno, esté sustancialmente debilitada (Martínez, 2000). Aunque los Estados Unidos han sido el modelo más acabado de régimen presidencialista, su presencia, en parte por imitación, se ha extendido a numerosos países que siguieron procesos de descolonización: Argentina, Colombia, Venezuela, Brasil, Costa Rica, Ecuador..., entre los latinoamericanos, o Nigeria, Ghana, Burkina Faso..., entre los africanos.

El gran riesgo de un régimen de estas características es el de su bloqueo como resultado de la incomunicación entre uno y otro poder. Para evitar esta situación, el gobierno presidencialista, tal como se manifiesta en el paradigmático modelo estadounidense, dispone de una serie de mecanismos de coordinación constitucio-

nalmente previstos o generados por la práctica política que atenúan la rígida separación de poderes. Tal como sintetiza Loewenstein, entre los primeros habría que anotar la participación del presidente de la República en el proceso legislativo a través de un veto no fácilmente superable y la intervención del Senado en cuestiones tan significativas como la firma de los tratados internacionales o el control sobre los nombramientos más significativos del ejecutivo. Por lo que hace a los mecanismos ofrecidos por la práctica política, aunque no ajenos desde luego a la regulación constitucional, habría que destacar la función legislativa administrada por el Congreso y la peculiar configuración del poder judicial y su Tribunal Supremo.

Además hay que señalar que, al aumentar su papel mediático como líder y guía de la nación, el presidente ha adquirido poderes que desdibujan la división de poderes al incrementar su supremacía. Un claro ejemplo de esta situación pudo observarse tras los ataques terroristas perpetrados en Nueva York y Washington el 11 de septiembre de 2001. Junto a estos factores adquiere singular importancia el papel de los partidos que —pese a su debilidad en algunos aspectos— ofrecen un canal de comunicación privilegiado entre la cabeza del ejecutivo y el Congreso.

El gobierno presidencialista tal como se plasma en la vida norteamericana, con un fuerte componente empírico ligado a la personalidad de algunos de sus presidentes, ha tenido un particular atractivo, como hemos indicado más arriba, fuera del reducto europeo. La influencia y el prestigio de EEUU explican la generalmente insatisfactoria práctica del presidencialismo en América Latina, donde si alguna vez ha funcionado y funciona con respeto para las prácticas democráticas, en otras muchas ocasiones ha sido pretexto para encubrir dictaduras más o menos explícitas. La experiencia de regímenes presidencialistas en África y Asia tampoco puede considerarse satisfactoria, aunque quizá resulte injusto responsabilizar de ello a un tipo de gobierno que, como cualquier otro de carácter democrático, demanda unos mínimos de desarrollo económico, social, cultural y político.

Los estudios realizados en los últimos años en torno a la idoneidad o no de este sistema frente al parlamentario han destacado que su mayor problema, en países de baja tradición democrática o cuyo antecedente histórico ha sido una dictadura, estriba en que puede dar lugar a liderazgos carismáticos de corte semiautoritario y por tanto no asegurar gobernabilidad ni estabilidad democráticas al generar procesos de involución o de claro déficit democrático. En aquellas ocasiones en que prima la estabilidad sobre la democracia, la instauración de un régimen presidencialista ligada a determinadas tradiciones políticas preexistentes y a dinámicas generales desarrolladas durante el proceso de transición puede generar sistemas a caballo entre la dictadura y la democracia, lo que Guillermo O'Donnell y Philippe C. Schmitter, por poner un ejemplo de los muchos existentes para este tipo de regí-

menes, han dado en denominar «dictablandas» y «democraduras» (O'Donnell y Schmitter, 1994).

Por lo demás, puede realizarse un breve catálogo de las virtudes y defectos del presidencialismo atendiendo a las dinámicas históricas a que ha dado lugar:

a) Elementos positivos: el presidente, debido a su elección directa, es responsable ante el electorado que lo ha elegido (sin que se generen las complejidades propias de la democracia representativa), gozando, por ello, de un *plus* de legitimidad democrática, y dando lugar a que los Gobiernos sean estables y fuertes.

b) Elementos negativos: hay que señalar que la doble legitimidad (del Parlamento y del presidente, ambos elegidos en sus respectivas elecciones) puede llevar, cuando ideológicamente no coincidan, a problemas de convivencia o a enfrentamientos más o menos graves; que la elección directa del presidente puede abrir el sistema político a personajes ajenos a la política (por lo general procedentes del mundo empresarial, con capacidad de costear una campaña electoral) y generar, en caso de éxito, su soledad política al carecer de apoyos parlamentarios y de partidos políticos bien organizados que les respalden, así como la debilitación extrema de los partidos tradicionales (Martínez, 2000); por último, este tipo de régimen puede dar lugar a presidentes que, desde posturas populistas o sencillamente autoritarias, pretendan limitar el marco constitucional bien a través de autogolpes de Estado, como los que protagonizaron Alberto Fujimori en Perú (1992) y Jorge Serrano Elías en Guatemala (1993), bien mediante la modificación semilegal del sistema político, como la llevada a cabo por Hugo Chávez en Venezuela desde su llegada al poder en 1998 (De Andrés, 2000). El hecho de que el presidencialismo haya generado en los Estados Unidos un régimen democrático estable durante más de doscientos años no implica que vaya a ocurrir lo mismo en otros países con una historia, un nivel económico y una cultura y unas tradiciones políticas distintas.

C) Sistemas mixtos (semipresidencialismo y semiparlamentarismo)

Las primeras reflexiones sobre regímenes híbridos, sistemas intermedios entre los parlamentarios y los presidencialistas, surgieron en la Ciencia Política y el Derecho Constitucional franceses, donde se buscó una conceptualización adecuada para el régimen político instaurado en Francia en 1958 (la V República) y modificado constitucionalmente en 1962. Al respecto, las aportaciones de Maurice

Duverger fueron significativas: si en un primer momento Duverger consideró que se trataba de un gobierno parlamentario con algunas peculiaridades propias (Duverger, 1962), la modificación constitucional, que trajo consigo la elección por sufragio directo del presidente de la República, le llevó a reconsiderar su primera opinión y a realizar la primera descripción elaborada del semipresidencialismo (Martínez, 2000; Duverger, 1970). A medio camino entre la forma de gobierno presidencial y la parlamentaria, Duverger definió al sistema francés como semipresidencialista (y no como semiparlamentario) al considerar que la dualidad de esta forma política estaba enclavada en el ejecutivo.

En líneas generales, el semipresidencialismo se caracteriza por:

a) la elección del jefe del Estado a través de sufragio universal;

b) por tener éste más competencias de las que tiene en un gobierno parlamentario;

c) por la necesidad del Gobierno de contar con la confianza del jefe del Estado (que lo nombra) y del Parlamento (ante el que es responsable), ambos elegidos por sufragio directo.

Numerosos sistemas han recogido en sus Constituciones fórmulas semejantes, hasta el punto de que algunos autores han elaborado listados que recogen a decenas de países (Elgie 1999; Linz 1997). Más cautos se han mostrado otros al definir el gobierno semipresidencialista de forma estricta. Rafael Martínez, por ejemplo, ha acotado las condiciones necesarias para constatar la existencia de un régimen semipresidencial:

a) existencia de un poder ejecutivo dual, dividido entre el jefe del Estado y el Gobierno;

b) elección del presidente de la República mediante sufragio universal directo utilizando el sistema electoral de *mayority-runoff* (denominación acuñada por Lijphart que se refiere a la fórmula mayoritaria a doble vuelta en la que en la primera votación se exige tener mayoría absoluta y, de no obtenerse, en la segunda –a la que únicamente se presentan dos candidatos— es suficiente con obtener mayoría relativa) (Lijphart, 1994);

c) amplios poderes constitucionales del jefe del Estado;

d) nombramiento, por parte de éste, del primer ministro y presidencia de los Consejos de ministros;

e) responsabilidad del Gobierno ante el Parlamento;

f) y capacidad del jefe del Estado de disolución parlamentaria (Martínez, 2000).

De esta forma, el número de candidatos a engrosar esta categoría se ve notablemente reducido: tan sólo cinco democracias se ajustarían a las características propuestas (Francia, Portugal, Finlandia, Rumania y Polonia); número que se incrementa si incluimos a los regímenes cuyos textos constitucionales, pese a denominarse como tales, no se ajustan al modelo (Austria) o, qué duda cabe, a los semipresidencialismos no democráticos.

El segundo modelo mixto que traemos a colación, aun siendo conscientes de que las catalogaciones pueden extenderse más de lo aquí realizado, es el semiparlamentarismo, también denominado parlamentarismo presidencializado. Mucho menos extendido y de más difícil concreción, el semiparlamentarismo se caracterizaría por la elección por sufragio universal directo del primer ministro (que no coincide con el jefe del Estado) y del Parlamento, así como su estrecha vinculación (la caída de uno implica la del otro).

El semiparlamentarismo abrigaría la necesidad de hacer compatibles la elección directa del Gobierno con el multipartidismo a través de la reagrupación de los partidos y de la configuración de mayorías estables (Vírgala, 1995). El caso que mejor se adapta a este modelo es, sin lugar a dudas, el de Israel, instituido tras la reforma constitucional de 1992. Las dificultades derivadas de la alta fragmentación partidista de su sistema político, que da lugar a la presencia de un elevado número de pequeños partidos políticos en su Parlamento (especialmente de tipo religioso), imposibilitaba el acuerdo entre estos para formar Gobierno. Tras la modificación constitucional el primer ministro es elegido popularmente (con un sistema de *majority-runoff*).

Parecida situación se produjo también en Italia, donde la proporcionalidad de su sistema electoral dio lugar durante décadas, las que siguieron a la segunda guerra mundial, a Parlamentos con gran número de partidos y Gobiernos débiles. En este caso se barajó igualmente la implantación de un sistema semiparlamentario aunque sin llegar a ser culminada. La reforma electoral aprobada en 1993, que supuso el paso de la primera a la II República y la desaparición de los partidos tradicionales, conformó un semiparlamentarismo de hecho al que sólo faltó la reforma constitucional que obligara a la realización de nuevas elecciones cuando tuviera lugar una ruptura parlamentaria (Duverger, 1996). De cualquier forma, los posteriores cambios e intentos de modificación del sistema electoral por parte Gobierno, presidido por Silvio Berlusconi, que han buscado tanto reformar el sistema electoral (pasando a un sistema mayoritario, unas veces, o implantando un sistema proporcional que favorezca a los grandes partidos, en otras) como reforzar

los poderes del jefe del Gobierno, apuntan a un escenario sustancialmente alejado de un marco semiparlamentarista.

D) Sistema de asamblea (o convencional)

El gobierno de asamblea, o convencional, se nos presenta como la fórmula posible de aplicación de un régimen de democracia directa a las circunstancias de los países contemporáneos. Su primera experiencia histórica, después del «Parlamento Largo» británico de 1640, podemos encontrarla en la rica cantera que es la historia constitucional francesa y, concretamente, en el texto revolucionario de 1793. Una Asamblea representativa, cuya única responsabilidad se plantea lógicamente ante el electorado, entiende la función del poder ejecutivo como de mera y estricta aplicación de sus dictados. Los equilibrios propios del parlamentarismo y el presidencialismo desaparecen ante la concepción de los ministros como simples comisionados susceptibles de ser sustituidos en todo momento por la Asamblea. El bicameralismo, la significación de la jefatura del Estado o, por supuesto, el derecho de disolución a cargo del ejecutivo, son también elementos superfluos en la vida de este tipo de gobierno.

En relación a este tipo de Gobierno resulta conveniente distinguir entre aquel que es producto de un genuino proyecto político (Constitución francesa de 1793, Asambleas Constituyentes francesas de 1848 y 1871, práctica suiza, pese a sus indudables matices singulares) de aquel otro que es resultado de un proceso de degeneración del parlamentarismo clásico (Burdeau, 1981). En ambos casos puede predicarse la precariedad de su existencia: no es una de las más pequeñas paradojas de la historia de la democracia constatar cómo unos regímenes que pueden surgir de una hipersensibilidad democrática acaban dando paso, por razón de su inestabilidad, a francos gobiernos de dictadura. El modelo que durante siete décadas utilizó la antigua Unión Soviética, en cuanto intento de reproducir la fórmula de un gobierno de asamblea bajo la bandera de «todo el poder para los soviets» no fue, evidentemente, una excepción a este proceso general. En la actualidad, tan sólo encontramos en Suiza una derivación, que no el modelo tal cual, del sistema de asamblea.

2.1.2. Gobiernos dictatoriales

Los orígenes del concepto «dictadura» se encuentran en la práctica política del Senado romano, quien ante una situación de emergencia designaba a un dictador

con poderes extraordinarios durante un tiempo determinado. Desde entonces, muchas han sido las formas de gobierno dictatoriales, especialmente presentes a lo largo del siglo XX. Por lo que a su teorización respecta, hace ya algunos años Franz Neumann se lamentaba de que si bien había una notable información sobre la práctica dictatorial en diversos países, se habían producido muy pocos intentos de dar una explicación general del fenómeno recogiendo las experiencias inmediatas e históricas de la vida europea (Neumann, 1973). Quizás el paso del tiempo no ha hecho perder todo su valor a este juicio. Pese a ello, siendo conscientes de la dificultad de la tarea, intentaremos realizar una breve descripción de distintos tipos de dictadura para, a continuación, detenernos en el debate que los conceptos de «totalitarismo» y «autoritarismo» han despertado al respecto.

2.1.2.1. Tipos de dictadura

Realizando un esfuerzo de concreción, pueden destacarse cuatro características propias de todos los gobiernos dictatoriales (Vallés, 2000):

a) concentración del poder en una persona o en pequeños grupos que impiden que se ejerza la crítica y la oposición y marginan a la mayoría de la toma de decisiones;

b) personalización de la autoridad (tanto efectiva como simbólica), con atribución de especiales características al titular del poder;

c) existencia de mecanismos de control (censura, manipulación...) y de represión (policía, ejército y tribunales sometidos a disciplina política);

d) e inestabilidad de las normas legales y arbitrariedad en su interpretación.

El enorme número de regímenes dictatoriales que, como tales, se han ajustado a estas características dificulta cualquier intento de clasificación. No obstante, a lo largo del siglo XX se realizaron algunos esfuerzos meritorios que conviene recordar.

En su ensayo sobre la dictadura, Carl Schmitt enfatizaba la importancia de las formas de acción como clave para distinguir los dos grandes tipos de gobierno autocrático.

1. *Dictadura comisarial:* que se caracterizaba por la suspensión de la Constitución con el paradójico fin de protegerla. En ella, el dictador se esforzaría por la creación de una situación en la que pudiera observarse el derecho de modo efectivo.

2. *Dictadura soberana:* «ve ahora en la ordenación total existente la situación que quiere eliminar mediante su acción. No suspende la Constitución existente valiéndose de un derecho fundamentado en ella y, por tanto, constitucional, sino que aspira a crear una situación que haga posible una Constitución, a la que considera como Constitución verdadera. En consecuencia, no apela a una Constitución existente, sino a una Constitución que va a implantar. Habría que creer que semejante empresa quedaría sustraída a toda consideración jurídica» (Schmitt, 1985).

Es decir, mientras la primera tiene su encaje en la teoría y la práctica liberales a través del expediente de las situaciones de excepción, la segunda supone la reclamación para sí de un poder constituyente que le sitúa necesariamente en contra de una práctica liberal-democrática.

Por su parte, Franz Neumann estableció una triple clasificación de las formas dictatoriales en simples, cesaristas y totalitarias.

1. *Simples*: el gobierno dictatorial se encuentra en manos de un monarca absoluto, un caudillo o una junta que ejercen el poder con el recurso a los instrumentos clásicos de coacción tales como el ejército, la policía, la burocracia y el poder judicial. Esta relativa mesura en el uso de las técnicas dictatoriales no es atribuible a autolimitación del dictador sino al carácter innecesario de controles más amplios en el contexto de unas sociedades caracterizadas por la escasa conciencia política de las masas, la práctica de una política extremamente oligárquica y la misma ausencia de relación de la gran mayoría de la población con el hecho político, más allá del cumplimiento de unas determinadas prestaciones.

2. *Cesaristas*: el nuevo elemento de la dictadura cesarista es la necesidad de apoyo popular como consecuencia de una mayor sensibilidad política de grandes sectores de población; ejemplos distantes en el tiempo, como los de Cleómenes en Esparta, Pisístrato en Atenas, Augusto en Roma, Cola de Rienzo en Roma o el propio Savonarola, se complementan con la práctica de los gobiernos de Cromwell, Napoleón o Napoleón III en la definición de este tipo de gobierno dictatorial.

3. *Totalitarias*: este modelo es definido por Neumann en plena armonía con las teorías del totalitarismo a las que inmediatamente se hará referencia y teniendo presente el modelo nacionalsocialista alemán, que ya ha sido tratado; los rasgos fundamentales de ella serían los siguientes:

a) El paso del Estado de derecho al Estado policial, con lo que ello conlleva de invasión de todas las esferas de la sociedad civil por el poder político.

b) La sustitución de un sentido difusionista del poder, típico del gobierno democrático, por su rigurosa concentración. Se evidencia ello en la incompatibilidad de la dictadura totalitaria con la práctica de la división de poderes, el multipartidismo, el bicameralismo o el federalismo de contenido real.

c) Existencia de un partido estatal en situación de monopolio que refuerza los instrumentos tradicionales de control, insuficientes en la moderna sociedad industrial, al tiempo que permite una imitación ritual de las formas democráticas en un mundo contemporáneo dominado por la legitimidad democrática.

d) Asegurado el dominio del aparato estatal, la dictadura totalitaria se proyecta hacia el control de la sociedad a través del liderazgo ejercido por el dictador, la sincronización de las organizaciones sociales más significativas, la atomización de la vida pública y el desarrollo de la propaganda.

e) Utilización sistemática del terror; un terror que, como tantas veces se ha dicho, alcanza su máximo de eficacia como resultado de su arbitrariedad y el desdibujamiento de las fronteras entre lo ilegal y lo desleal (Neumann, 1973; 1983).

2.1.2.2. Totalitarismo y autoritarismo

Trataremos por último el polémico debate terminológico surgido en torno a los conceptos de «totalitarismo» y «autoritarismo». El término totalitarismo, que ya estuvo presente en las teorizaciones que los regímenes fascistas realizaron de sí mismos, tuvo gran auge al finalizar la segunda guerra mundial en las explicaciones que de lo ocurrido comenzaron a realizarse. Desde la publicación del influyente libro de Hannah Arendt, *The Origins of Totalitarism*, en 1951 y siguiendo con los estudios de C. Friedrich, F. Neumann, K. Loewenstein, J. Talmon, etc., la teoría del totalitarismo llevó a trascender las categorías de izquierda y derecha a favor de un modelo de régimen dictatorial capaz de dar cuenta del fascismo y del comunismo como desviaciones del régimen constitucional-democrático, equiparando a aquellos por el evidente recurso a instituciones y expedientes políticos similares (Arendt, 1982; Halberstam, 1999).

Aunque, como hemos visto en su momento, los sistemas resultantes de ambas ideologías se articularon como alternativa a los sistemas liberal-democráticos, no es cierto, en líneas generales, que la defensa de las similitudes entre regímenes comunistas y fascistas llegase tan lejos en estos planteamientos como para asumir la total similitud entre ellos; una cosa fueron, a este respecto, las simplificaciones del combate político en el contexto de la *guerra fría* y otra las afirmaciones de los autores citados en las que hay un explícito reconocimiento, en la mayoría de los casos, de las diferentes intenciones y finalidades y de las distintas circunstancias históricas en que se gestaron los gobiernos comunistas y fascistas. Con todo, no dejó de subsistir la insuficiencia de este enfoque para dar cuenta de la compleja realidad que supusieron, y suponen, los gobiernos de dictadura en el mundo contemporáneo.

Al respecto, Loewenstein fue uno de los primeros en utilizar el concepto de autoritarismo para matizar el alcance del tipo de dictadura totalitaria. En el autoritarismo habría, desde este punto de vista, una única instancia de poder que monopoliza su ejercicio y evita a los destinatarios del mismo la participación política propia de un gobierno liberal-democrático; a diferencia de la dictadura totalitaria, la autoritaria tiende, sin embargo, a satisfacerse en la esfera de lo político, sin intentar el ejercicio de la dictadura en la vida económica, social e ideológica, no considerándose incompatible con la existencia de unos órganos de representación controlados de una u otra forma por los auténticos dueños del poder político (Loewenstein, 1982).

Coincidiendo con las transiciones políticas experimentadas en el sur de Europa y en América Latina a partir de 1974, estos dos conceptos experimentaron una particular reaparición. En la singular tipología realizada por Juan J. Linz (Cuadro 1) encontramos la categoría de regímenes autoritarios en referencia a aquellos que se caracterizan por ser «sistemas políticos con un pluralismo político limitado, no responsable; sin una ideología elaborada y directora (pero con una mentalidad peculiar); carentes de una movilización política intensa o extensa (excepto en algunos puntos de su evolución), y en los que un líder (o si acaso un grupo reducido) ejerce el poder dentro de límites formalmente mal definidos, pero en realidad bastante predecibles» (Linz, 1974). Es decir, definido el totalitarismo como forma extrema de dictadura, el autoritarismo fue utilizado para definir aquellos regímenes que habían suavizado sus aristas aunque sin llegar a equipararse con gobiernos democráticos. El propio Linz lo usaría para delimitar las características del último franquismo: pluralismo limitado, pérdida del control político, disolución de la ideología del régimen, etcétera (Linz, 1974; 1975).

Las posteriores teorizaciones realizadas tras la disolución del bloque comunista en el este de Europa han matizado la utilidad de ambos conceptos debido, en

buena parte, a su alto componente ideológico y escaso carácter explicativo, insuficiente para analizar la complejidad del nuevo escenario surgido. Linz y Stepan, por ejemplo, sin dejar de utilizarlos, han incidido en las categorías de «postotalitarismo» y «sultanismo»: el primero, usado para registrar la evolución de los sistemas estalinistas; el segundo, para definir las dictaduras patrimonialistas (con fuerte inclinación hacia el poder familiar y la sucesión dinástica, fusión de lo público y lo privado, ausencia de ideología racionalizada, etc.) (Linz y Stepan, 1996) (Chehabi y Linz, 1998).

Cuadro 1. Tipología de los regímenes no-democráticos según Juan J. Linz

A. Dictadura
B. Regímenes totalitarios
C. Regímenes tradicionales
C.1. Democracias oligárquicas
C.1.1. Caudillismo
C.2.2. Caciquismo
C.2. Sultanatos
D. Regímenes autoritarios
D.1. Regímenes burocrático-militares
D.2. Estatalismo orgánico
D.3. Regímenes de movilización post-democracia
D.4. Regímenes de movilización post-independencia
D.5. «Democracias» raciales
D.6. Totalitarismo imperfecto
D.7. Regímenes post-totalitarios

Elaborado por Leonardo Morlino (1985) a partir de Juan J. Linz (1975).

2.2. El Gobierno como institución del ejecutivo

A la hora de examinar la idea de gobierno como equivalente a la más alta instancia de poder dentro del ejecutivo debe tenerse en cuenta la exclusión que se hace de la jefatura del Estado, en otro tiempo coherentemente ubicada dentro de la cabeza del ejecutivo, y la necesidad de existencia de un régimen parlamentario para que pueda hablarse con propiedad de Gobierno en el modo en que ahora se hace.

El Gobierno agrupa a los responsables de los distintos departamentos ministeriales bajo la dirección de un presidente del Gobierno o primer ministro. Pese a su

equivalencia genérica con la idea de Gabinete o Consejo de ministros, deben reconocerse algunas singularidades; mientras el Gabinete, de acuerdo con el paradigmático modelo británico, tiene carácter más reducido que el Gobierno, el Consejo de ministros implica una actuación colegial que no es indispensable para todas las acciones de un Gobierno, capaz de manifestarse también a través de su presidente o de cualquiera de sus miembros.

Resulta una constatación generalizada la indefinición del Gobierno en el sistema liberal inicial, en contraste con lo que sucede con el legislativo. Hay que atribuir esta situación a tres poderosas razones:

a) la primera de ellas es la obvia mayor importancia que los órganos de representación tienen para los teóricos y políticos de ese primer liberalismo;

b) la segunda tiene que ver con el carácter residual del poder ejecutivo, responsable de realizar todas aquellas funciones que no han sido reservadas expresamente al legislativo o al poder judicial y que hasta el momento del surgimiento del Estado liberal formaban parte de las amplias competencias de la Corona;

c) la tercera es la evidente menor significación de este poder ejecutivo en el contexto de un Estado que se define como no interventor y que puede asegurar los grandes objetivos de su política a través de un poder legislativo no dividido por la presencia de intereses económicos sociales y políticos enfrentados, dado el componente oligárquico de la representación política en el primer estadio de su existencia.

La democratización progresiva del sistema político, con lo que supone de quiebra de la unanimidad inicial, y las necesidades derivadas de una reformulación del papel de los poderes públicos en la vida social, están detrás de la reconsideración del desinterés por una regulación precisa del Gobierno que pasará a ser, con la eclosión del Estado social de derecho, terna fundamental de la vida política.

En todo Gobierno es indispensable la existencia de un presidente y de unos ministros titulares de los distintos departamentos ministeriales, siendo posible además la existencia de vicepresidentes, ministros sin cartera, viceministros y secretarios de Estado, además de otros órganos de trabajo de carácter colectivo (comisiones interministeriales, comisiones de subsecretarios, subconsejos de ministros, etc.). Al margen de estos componentes, habría que señalar la existencia de un importante aparato administrativo, en permanente expansión, al servicio inmediato del presidente.

Este presidente, en coherencia con lo que acabamos de señalar, surge en la historia del parlamentarismo con plena indeterminación jurídica (Bar, 1983), no produciéndose su definitiva institucionalización constitucional —dejando a un

lado los numerosos precedentes al respecto— hasta el período de entreguerras. El paulatino reconocimiento de su importancia política supuso la paralela disminución del papel del jefe del Estado y la progresiva liberación del Consejo de ministros de su primitivo papel de órgano dependiente de la Corona para, del mismo modo que el legislativo, terminar siendo reflejo del protagonismo político de los partidos (Rubio Llorente, 1997). En el momento actual resulta visible el papel preponderante del presidente sobre los restantes miembros del Gobierno, de modo que tendría hoy poco sentido la distinción entre Gobiernos colegiados y de «canciller» dada la generalización de estos últimos. A ello ha contribuido decisivamente la superación de la idea de «Gobierno por ministerios» por la de Gobiernos de acción unitaria y de máxima coordinación; los comportamientos electorales y las transformaciones de los partidos no han hecho sino reforzar esta tendencia.

Lo dicho hasta aquí no es obstáculo para que algunas de las atribuciones que corresponden a la cabeza del ejecutivo sean específicamente otorgadas al conjunto del Gobierno, actuando a través del Consejo de ministros. Supone ello una limitación a esta pauta de «Gobiernos de canciller», del mismo modo que pueden serlo las circunstancias específicas del juego parlamentario; un Gobierno de coalición, por sí mismo, disminuye la importancia de su presidente incluso más allá del diseño constitucional, del mismo modo que lo haría un Gobierno monocolor pero con fuertes diferencias en el seno del partido gobernante. Se trate de ministerios monocolores o de coalición es consecuencia obligada de la pretensión de homogeneidad que debe caracterizar al Gobierno el mantenimiento de un principio de «disciplina de gabinete» y de rigurosa discreción en cuanto al desarrollo de sus debates.

Por lo que hace a la formación de las coaliciones gubernamentales, la Ciencia Política actual ha ensayado la elaboración de distintas teorías (coaliciones del mínimo tamaño, coaliciones con menor número de partidos, coaliciones ganadoras mínimamente afines) de diferente valor explicativo. Como observa Lijphart (1987), a la hora de dar cuenta de la formación de esas coaliciones debe darse entrada a algunas cautelas que empañan el atractivo cientifista de esas teorías. No conviene olvidar, por ejemplo, que los partidos no son meros «optimizadores» de poder, sino que se encuentran condicionados por sus opciones políticas e ideológicas a la hora de decidir las formas y los modos de la coalición; igualmente, señala también Lijphart, debe considerarse la hipótesis del apoyo parlamentario por un partido a una coalición sin entrar a formar parte del Gobierno, matizándose así la presunción de la participación en el poder como objetivo inmediato de toda organización partidista. Una coalición, entrando en contradicción con la hipótesis de la coalición de mínimo tamaño según la cual se procuraría el menor número de coaligados en provecho de un máximo poder, puede albergar mayor número de los asociados requeridos en pura lógica parlamentaria en favor de una mayor legitimación política del Gobierno resultante o en previsión de futuras defecciones. En

definitiva, son demasiados los complejos factores en juego como para que resulte prudente la apuesta por una explicación con pretensiones de teoría generalizable.

2.2.1. El nombramiento del Gobierno

El procedimiento para nombrar al presidente del Gobierno varía dentro del régimen parlamentario en función de los sistemas electorales y de partidos y de las distintas tradiciones políticas. Esquematizando al máximo, pueden distinguirse cinco posibles vías:

a) En la primera de ellas el jefe del Estado, a la vista de los resultados electorales en el Parlamento, ofrece la formación del Gobierno al líder del partido mayoritario; este procedimiento, propio de la vida política británica, canadiense o australiana, exige obviamente una claridad en los datos políticos básicos que solamente cabe presumir en el contexto de un sistema bipartidista estable con base en un sistema electoral mayoritario simple.

b) Otra vía de realización del nombramiento será la de que el jefe del Estado, previa consulta con los distintos políticos con representación parlamentaria, haga la correspondiente propuesta al Parlamento; conseguida por el candidato la favorable votación de investidura en la Cámara Baja o en ambas (caso italiano), el jefe del Estado procederá a su nombramiento. Esta vía, utilizada en el caso español, belga o italiano, es acaso la que responde con mayor fidelidad a las prácticas genuinas del régimen parlamentario.

c) Una tercera posibilidad es la de que el Parlamento supla la intervención del jefe del Estado, pudiendo la Cámara proceder directamente a la elección del primer ministro, tal como se produciría en Irlanda (Constitución de 1937), Japón (Constitución de 1946), Suecia (Constitución de 1975) o en Alemania en el supuesto de que el candidato del jefe del Estado no obtenga inicialmente la mayoría absoluta en la votación de investidura.

d) La cuarta posibilidad será presumir la conformidad del Parlamento con el nombramiento realizado por el jefe del Estado, conformidad manifestada indirectamente en la ausencia de iniciativa de un voto de censura; este último sería el supuesto de Portugal, Holanda o Austria. Situación más complicada es el caso francés en la V República; el jefe del Estado nombra al primer ministro, que lo es desde ese mismo momento, sin necesidad de intervención del Parlamento; sin embargo, el artículo 49 de la Constitución de 1958 especifica que «el primer ministro, tras deliberación del Consejo de ministros,

compromete ante la Asamblea Nacional la responsabilidad del Gobierno sobre su programa». Al no fijarse un plazo concreto para este acto, la práctica política francesa ha conocido distintas actitudes respecto a esta obligada cuestión de confianza, que no investidura en sentido estricto.

e) Por último, debe tenerse en cuenta la posibilidad de que el mismo se produzca sin la intervención del jefe del Estado como consecuencia de la aprobación de un voto de censura constructivo.

Resulta recurrente en las vías señaladas que el papel del jefe del Estado en la selección del presidente del Gobierno tenga alcance muy limitado, excepción hecha de algunos gobiernos semipresidencialistas, siendo en buena medida un residuo de prácticas del pasado (Aguiar, 1977) en un momento en que es la fuerza de los partidos expresada en el número de sus parlamentarios la que debe decidir quién se hace cargo del Gobierno. La jefatura del Estado debe, pues, limitarse, con su función mediadora, a facilitar el acuerdo de los partidos, absteniéndose en todo caso de utilizar las consultas y las propuestas de modo que pueda derivarse un incremento de su protagonismo político. El nombramiento de los restantes integrantes del Gobierno, como queda dicho, se lleva a cabo por el jefe del Estado a propuesta del presidente del Gobierno, sin necesidad de intervención del Parlamento y sin que pueda el jefe del Estado, con la excepción de nuevo de algunos semipresidencialismos, interferir en la voluntad del presidente a propósito de su poder formal de nombramiento. Habría además que señalar la existencia de algún caso, el japonés o el sueco por ejemplo, en que el presidente del Gobierno nombra directamente a los integrantes de su ministerio.

2.2.2. La responsabilidad política del Gobierno

Entre los distintos instrumentos con que cuenta el Parlamento para exigir la responsabilidad política del Gobierno, el más significativo es sin duda el voto de censura. Hemos hecho ya alusión a la pérdida de significado del mismo en el contexto del parlamentarismo racionalizado, tal como se pone de manifiesto en su muy restringida utilización en la vida europea después de la segunda guerra mundial.

Sin necesidad de insistir en lo dicho, solamente querríamos subrayar la atrofia aún mayor que sufre este instrumento de control en el supuesto del voto de censura constructivo, tal como se practica en los casos alemán y español. Las dificultades generalizadas para el voto de censura ordinario (exigencia de un número significativo de parlamentarios para su presentación, mayoría absoluta para su aprobación,

limitación del número de ocasiones en que dicho voto puede presentarse en el transcurso de la legislatura) se ven decisivamente incrementadas con la exigencia de un candidato a la presidencia del Gobierno; el resultado de todo ello no es solamente que se haga harto improbable que el voto de censura constructivo pueda prosperar, sino que —como han subrayado especialmente los estudiosos de la cuestión a propósito de su plasmación en España— se genera además una inevitable confusión entre el momento de la censura y el de la investidura, desvirtuando definitivamente lo que este expediente tiene corno exigencia de responsabilidad política del Gobierno. Por último, no puede perderse de vista el efecto negativo para la estabilidad del sistema de este conjunto de cautelas que fuerzan a que las, en ocasiones, inevitables crisis gubernamentales se planteen fuera del Parlamento.

El Gobierno puede recurrir a la cuestión de confianza para conocer el apoyo de que dispone en el Parlamento. Esta cuestión de confianza, al mismo tiempo que expediente indirecto de exigencia de responsabilidad política gubernamental, puede convertirse en instrumento de presión sobre el legislativo cuando el Gobierno la presenta cara a la aprobación de una ley o medida política concreta; de aquí que en algunos casos, por ejemplo en el artículo 112 de nuestra vigente Constitución, la cuestión de confianza quede limitada a los supuestos de presentación de un programa o declaración política general.

Otros instrumentos de control político que no llevan aparejado el eventual cese del Gobierno serán las preguntas, interpelaciones y comisiones de investigación (o comisiones de encuesta), así como las otras grandes actividades parlamentarias (legislativas y presupuestarias) de las que puede deducirse un eventual ejercicio de control sobre aquél:

a) *Preguntas*: pueden requerir una contestación oral o escrita e implican por parte del parlamentario que las realiza un simple requerimiento de información, sin ignorar por ello el alcance político del acto.

b) *Interpelaciones*: tienen mayor significación como instrumento de control; con ellas se abre un debate en el que pueden intervenir, además de Gobierno e interpelante, otros parlamentarios, habiendo lugar a una manifestación de la Cámara sobre las explicaciones dadas por el Gobierno puesto que, no en balde, lo que se pretende con la interpelación no es tanto conocer unos hechos, sino la posición del Gobierno ante ellos (De Vergottini, 1983).

c) *Comisiones de investigación*: su práctica está ampliamente difundida hoy en el régimen parlamentario y hay que considerarla como una notable ayuda a los trabajos del pleno en su función de control sobre el Gobierno del mismo modo que los informes del *Ombudsman* escandinavo y sus equiva-

lentes de otros países (*Le Mediateur, Parliamentary Commissioner,* Defensor del Pueblo, etc.).

2.2.3. El cese del Gobierno

Aunque el régimen parlamentario no contempla la posibilidad de destitución de un miembro del Gobierno distinto de su presidente, nada se opone a que el Parlamento manifieste su censura en relación a un ministro particular, haciéndole objeto de acuerdos de desaprobación. Debe añadirse que el cese del Gobierno se produce además como resultado de la finalización del mandato parlamentario o el fallecimiento, incapacitación o dimisión de su presidente. Al constatar las crecientes dificultades que el parlamentarismo racionalizado levanta contra una utilización exitosa del voto de censura, no debe perderse de vista la significación que tienen ésta y las restantes medidas de control.

El Parlamento es lugar para la crítica política y garantía para un eficaz ejercicio de la función de oposición. La publicidad que hay que suponer para esas exigencias de responsabilidad, el desarrollo mismo de su discusión, la oportunidad de que las minorías hagan oír su voz ante el Parlamento y la opinión, forman parte importante de la lógica de un modo de Gobierno que fía en última instancia en el recurso a un electorado informado acerca del desarrollo cotidiano de la vida política.

2.2.4. Las funciones del Gobierno

Las distintas funciones del Gobierno pueden agruparse en tres grandes bloques: políticas, normativas y administrativas:

2.2.4.1. Funciones políticas

Conforme se produce el despliegue histórico del parlamentarismo, las funciones más significativas del Gobierno son las de carácter político. El Gobierno no es hoy, ni lo fue posiblemente nunca dentro de este régimen político, mero ejecutor de las decisiones del Parlamento. En el legislativo no existe siempre una mayoría portadora de una fórmula política ni, aunque exista, es ese legislativo órgano adecuado para la dirección del Estado (De Otto, 1986). El Gobierno no es, pues, mero ejecutor sino órgano constitucional sometido al control del Parlamento que actúa en colaboración con él para las funciones de dirección política (De Otto, 1986).

Competencias especialmente significativas en este campo serían la elaboración de programas, declaraciones políticas y líneas de acción en relación a la política interior y exterior, las necesidades de la defensa, las opciones políticas en caso de crisis interna o externa, las relaciones con los Estados miembros de la Federación o las regiones autónomas, las grandes decisiones en materia económica y presupuestaria y la organización de la Administración central (De Vergottini, 1983).

Dentro de las funciones de carácter político hay que incluir también aquellos actos orientados a la consecución del equilibrio entre los distintos órganos del Estado. El poder de disolución del Parlamento, por ejemplo, no solamente hay que entenderlo como una compensación a la posibilidad de que el mismo exija la responsabilidad política del Gobierno o como la ventaja concedida al ejecutivo cara a la utilización de una coyuntura electoral favorable; esta disolución es también una decisión política de máxima significación que permite la apelación al electorado ante cuestiones o circunstancias especialmente comprometidas para la vida del sistema.

En la misma línea hay que entender, tomando como referencia el caso español, la posibilidad de someter a referéndum determinadas cuestiones de especial trascendencia, previa autorización del Congreso; los requerimientos al Tribunal Constitucional para que lleve a cabo algunas de sus funciones; determinadas medidas de control sobre las Comunidades Autónomas; la propuesta del recurso a situaciones de excepción o el nombramiento de parte de los miembros de otros órganos constitucionales.

2.2.4.2. Funciones normativas

Es innecesario señalar la importancia de las funciones normativas del Gobierno como resultado de una interpretación realista y flexible del principio de la división de poderes. Goza en este campo de la iniciativa legislativa, compartida con el Parlamento y eventualmente con otras instancias como el electorado o los Estados miembros y regiones, aunque sea bien conocida la superioridad cuantitativa y hasta cualitativa de los proyectos de ley sobre las proposiciones de ley.

El Gobierno tiene acceso igualmente a las leyes delegadas como consecuencia de la cesión temporal y excepcional que hace el Parlamento del poder legislativo de conformidad con una habilitación constitucional y en el marco de unas indicaciones de carácter general; la admisión de esta legislación delegada por razones técnicas es una práctica general del Derecho Constitucional comparado de carácter democrático (art. 76 de la Constitución italiana, art. 85 de la española, art. 80.1 de la Ley Fundamental de Bonn, art. 168 de la Constitución portuguesa, *Instrument*

Act británico de 1946, reconocimiento de esta práctica por el Tribunal Supremo norteamericano desde los años treinta, etc.).

Las competencias normativas de carácter legislativo se complementan con la práctica de los decretos-leyes, normas de rango legal adoptadas por el ejecutivo por razones de urgencia que necesitan, sin embargo, de la convalidación posterior por el Parlamento con el consiguiente riesgo de que este último, al negar la convalidación, manifieste por esta vía su falta de confianza en el Gobierno.

Las funciones normativas del Gobierno tienen, por lo demás, su plasmación ordinaria en el poder reglamentario. Los reglamentos se orientan al desarrollo y aplicación de una ley (reglamentos ejecutivos) aunque pueden también proceder a la regulación de situaciones no previstas por las leyes. En todo caso, el poder reglamentario debe estar siempre limitado por la doble argolla que supone el principio de jerarquía normativa y la reserva de ley establecida por la Constitución para aquellas cuestiones más significativas de la vida política. El cuadro de las funciones normativas del Gobierno se complementa con las facultades presupuestarias y con su acceso privilegiado a los trabajos de las Cámaras legislativas y sus comisiones.

2.2.4.3. Funciones administrativas

La función administrativa supone la ejecución de las leyes aprobadas por el Parlamento y de las decisiones del propio Gobierno, así como la coordinación y orientación eficaz de toda la Administración central del Estado. El rasgo diferenciador de las funciones administrativas con relación a las de carácter político es que las primeras deben ser realizadas con estricto sometimiento al derecho y a los distintos controles jurisdiccionales puesto que no se incluyen dentro de ellas materias que, por su naturaleza, puedan resistirse a su juridificación.

Dicho lo anterior, hay que reconocer la dificultad de mantener la vieja distinción entre la dimensión política del ejecutivo (el Gobierno) y la estrictamente administrativa (la Administración pública bajo la dirección del Gobierno). El alto contenido político de gran número de actuaciones cotidianas de una dilatada Administración y la inevitable y coherente introducción de criterios políticos en el reclutamiento de sus altos cargos, hacen hoy más difícil que nunca una distinción que nunca se caracterizó por su claridad. La función administrativa abre la cuestión de la necesaria reforma de un complejo aparato público que no siempre se caracteriza por su eficacia y racionalidad como consecuencia del aumento de las competencias administrativas en paralelo al mantenimiento de prácticas y actitudes poco acordes con la agilidad y flexibilidad indispensables para enfrentarse con éxito a las nuevas circunstancias.

3. LA JEFATURA DEL ESTADO

Al comienzo de este capítulo se apuntó el escaso fundamento que tendría hoy en día la pretensión de clasificar diferentes formas de Estado o de gobierno partiendo de su carácter monárquico o republicano. La distinción entre ambas fórmulas, pese a sus notables diferencias, toma mayor cuerpo al ser considerada en perspectiva histórica. La extensión de la democracia entre los países más desarrollados y la coexistencia en ellos de ambas expresiones sin afectar al núcleo de su funcionamiento neutralizan en buena medida el debate.

Sólo cuando la monarquía permanece fiel a su sentido tradicional o lucha por mantener algunas de sus características del pasado en el proceso de acomodo con el orden liberal democrático, la república adquiere pleno sentido como forma de gobierno enfrentada a aquélla. En la medida en que las monarquías europeas del siglo XIX e inicios del XX se obstinaron en atrincherarse en construcciones teóricas de transición (monarquías constitucionales, formas no desarrolladas de monarquía parlamentaria) la república pudo equipararse a una pretensión de reconciliación plena con la lógica democrática. Lógicamente, cuando la conexión de la monarquía con el Estado liberal democrático alcanzó su plenitud en la forma de monarquías parlamentarias, de auténticas «repúblicas coronadas», el interés político de la cuestión, sin desaparecer, se redujo.

El hecho de que la congruencia intelectual de la república esté en relación directa con la lógica democrática no implica que la república garantice, por sí misma, un gobierno democrático. Las monarquías europeas han demostrado, en su práctica actual, su capacidad para adaptarse a la democracia. El amplio listado de repúblicas con sistemas de gobierno dictatoriales que tras de sí dejó el siglo XX añade argumentos a esta idea. Pese a ello, algunos rasgos de la monarquía, especialmente el principio hereditario, dificultan su encaje con una completa racionalidad democrática. Además, la posibilidad de responsabilidad política, del recurso a un procedimiento de directa o indirecta elección popular o el libre acceso de todos los ciudadanos a la jefatura del Estado, son un *plus* de legitimidad democrática para la república. Por añadidura, no todas las monarquías han completado su encuentro con la forma parlamentaria, única capaz de conseguir su compatibilidad democrática. En no pocos países siguen presentes las monarquías tradicionales bajo distintas manifestaciones no democráticas: monarquía absoluta (Arabia Saudí, Bahrein, Emiratos Árabes Unidos, Kuwait, Omar, Qatar, Brunei), monarquía constitucional (Marruecos, Camboya, Tailandia) o fórmulas de catalogación más delicada (Ciudad del Vaticano). Llegado este punto, cabe reiterar la conveniencia de diferenciar los distintos regímenes políticos a partir de su estructura y prácticas democráticas y no tanto en función de si son, o no, monarquías.

3.1. Tipología

En las siguientes páginas analizaremos ambas formas, monarquía y república, centrándonos especialmente en la evolución y justificaciones de la primera en su confrontación con el liberalismo, desde su manifestación tradicional hasta su conformación como monarquía parlamentaria, para pasar, a continuación, a considerar las características y el estatuto del jefe de Estado republicano en comparación con el monarca parlamentario.

3.1.1. Monarquía

La monarquía, a lo largo de los últimos siglos, ha adoptado muy diferentes formas hasta toparse con la eclosión del orden liberal. Distintos tipos ideales de legitimidad, de acuerdo con el modelo weberiano, nos permiten hablar de monarquías teocráticas, tradicionales, caudillistas y patrimoniales. El carácter teocrático de la monarquía admite matices que van desde la identificación del rey con la propia divinidad a la teoría del derecho divino de los reyes propia de la modernidad europea; la predisposición del monarca tradicional a adornarse con una legitimación de este tipo se complementa con la disposición del débil y el ignorante a la divinización de lo poderoso, sustrato último de la persistencia —visible en las formas secularizadas de monarquía— de actitudes reverenciales ante el monarca en particular y el poder político en general; resulta indiscutible, por otro lado, que una monarquía teocrática es muy difícilmente reconciliable con el respeto de derechos frente a tan alto titular del poder. Dicho lo anterior, debe reconocerse que el aspecto más interesante del recorrido histórico seguido por la forma monárquica es, seguramente, el proceso de reajuste de sus justificaciones a partir de la génesis de un Estado liberal esencialmente incompatible con el «principio monárquico».

Con independencia del recurso a más o menos vagas argumentaciones historicistas de carácter romántico, la monarquía trata de ser salvada en los inicios del liberalismo desde una férrea concepción conservadora y elitista de la vida política. En fecha relativamente avanzada, 1867, un inteligente observador del sistema político británico, Walter Bagehot, ofrece un cuadro de explicaciones de la monarquía que haría enrojecer a sus teorizadores de décadas posteriores. El problema sustancial, dice el realismo conservador de Bagehot, es que la monarquía es inteligible para la masa, mientras la idea de Constitución no está al alcance de cualquiera: «en tanto el corazón humano sea fuerte y la razón débil, la realeza será fuerte porque apela al sentimiento y la república será débil porque apela a la razón» (Bagehot, 1993). La monarquía, sigue argumentando Bagehot, se refuerza con la religión, con

la imagen familiar que proyecta, con su condición de difusa pauta de moralidad para el conjunto de la sociedad.

Bastante antes que Bagehot, en 1815, Benjamin Constant intentará una justificación de la monarquía constitucional en términos más funcionales y pudorosos. La monarquía vale ante todo como un poder neutral; el esquema de la división de poderes necesita de permanentes ajustes que no pueden ser realizados ni por el Parlamento ni por el Gobierno sin amenaza de destrucción del sistema político. Solamente el monarca, no un poder republicano que con su periódica renovación pierde cualquier poder de fascinación ante los ciudadanos, puede conseguir este ajuste haciendo uso de amplias competencias tanto en la esfera ejecutiva como en la legislativa y hasta, gracias a la adecuada utilización del derecho de gracia, en la judicial. La monarquía ofrece la posibilidad de que estas funciones se realicen sin deformaciones partidistas o prejuicios de cortas miras:

> «El monarca flota, por decirlo así, por encima de las agitaciones humanas, y constituye un gran acierto de la organización política haber creado, en el seno mismo de los disentimientos sin los cuales ninguna libertad es posible, una esfera inviolable de seguridad, de majestad, de imparcialidad, que permite el despliegue de esos disentimientos sin ningún peligro, siempre que no excedan ciertos límites, y que, cuando aquél se perfila, le ponga término por medios legales, constitucionales y no arbitrarios. Todo ese inmenso beneficio se pierde si se rebaja el poder del monarca al nivel del poder ejecutivo, o se eleva éste al nivel del monarca» (Constant, 1970).

En la medida en que el Estado liberal se hace más disputado y la nación dividida da paso a formas más competitivas en la lucha por el poder, el papel moderador de la monarquía será un valor en alza. No muy alejado del razonamiento de Bagehot o Constant se mostrará la opinión de Max Weber cuando insiste en las ventajas de la monarquía hereditaria, sustraída de la competencia política, como instancia capaz de dar continuidad al Estado por encima de los partidos (Weber, 1993).

En última instancia, siempre es posible la defensa de la monarquía por supuestas razones técnicas, reconociendo incluso la superioridad teórica de la forma republicana. En Montesquieu es visible ya un planteamiento de este tipo: las formas de gobierno no quedan definidas únicamente por su naturaleza, el número de los gobernantes, sino también por sus principios inspiradores, «las pasiones humanas que ponen a un tipo de gobierno en movimiento». Sin merma del principio del honor que anima a la monarquía, Montesquieu parece prestar un mayor reconocimiento al principio de la virtud que adorna a la república, con lo que este principio implica de pureza de costumbres, frugalidad y situación de relativa igualdad. Sin embargo, la práctica de un gobierno republicano demandaba, según Montesquieu,

un territorio pequeño donde no pudieran acumularse grandes fortunas ni, como consecuencia de ello, se alterara la moderación de los espíritus (Montesquieu, 1990). Por ello, pese a defender algunos principios republicanos, consideró que la única forma viable era la monárquica.

La justificación estrictamente conservadora que caracterizó a la monarquía en el siglo XIX y que animó la voluntad republicana de los sectores progresistas de buen número de países europeos, se irá superando con la renuncia a una política oligárquica que deja de hacer de la Corona un escudo en provecho de sus intereses. La eficaz rectificación de algunos países (Gran Bretaña, Bélgica, Suecia, Holanda, Dinamarca, etc.) llegará tarde a otros (Francia, Alemania, Italia, Australia, Portugal, el grueso de los países del centro y el este de Europa), pero las monarquías que sobrevivan en Europa o se restablezcan tras un largo proceso de indefinición (España) lo harán ya como estrictas monarquías parlamentarias dispuestas a facilitar el juego político a todas y cada una de las fuerzas políticas significativas del país.

La dificultad de encaje entre la monarquía y la democracia es hoy, en los países desarrollados, una cuestión superada, especialmente cuando, dejando a un lado actitudes racionalistas y doctrinales, se tiene a la vista el número de países, buena parte de ellos monarquías, que han mantenido un gobierno democrático ininterrumpido desde el final de la segunda guerra mundial. En cualquier caso, el proceso histórico de rectificación de las viejas monarquías no fue fácil ya que los monarcas no siempre estuvieron dispuestos a facilitarlo. La sangre vertida por el liberalismo y sobre la que se asiente el trono español a partir de los años treinta del siglo XIX no será obstáculo significativo para la abierta o solapada deslealtad hacia el sistema que, en determinados momentos, manifestaron Isabel II o Alfonso XII. En otras ocasiones, la nobleza y las presiones cortesanas se interpondrán entre la voluntad del monarca y la aceptación del nuevo marco de las monarquías parlamentarias, dando origen a situaciones intermedias como la monarquía constitucional o incluso formas de transición entre esa monarquía constitucional y la parlamentaria.

3.1.1.1. Monarquía constitucional

La distinción entre monarquía constitucional y parlamentaria tiene un indudable interés histórico que no conviene infravalorar, como en ocasiones se ha hecho. Aunque en ambos casos hay detrás de la monarquía una Constitución que diferencia a ambos tipos de monarquía de la tradicional (Kelsen, 1977) y, en última instancia, es más importante el conflicto entre el «principio monárquico» y el «prin-

cipio democrático» que el que pueda producirse entre ambos tipos de monarquía (Schmitt, 1987), no por ello queda desprovista de sentido la idea de monarquía constitucional.

Aunque al referirnos al modelo de monarquía constitucional estamos haciendo alusión al tipo de monarquía predominante en la Europa del siglo XIX, no hay que olvidar, como se ha señalado, que algunos países hoy en día se siguen ajustando a dicho esquema (Marruecos, Camboya o Tailandia, por ejemplo). Las principales características del modelo histórico de monarquía constitucional son las siguientes:

a) el poder ejecutivo es compartido entre el rey y el Gobierno, por lo que el monarca sigue disfrutando de un poder propio que deja parcialmente en vigor la permanencia del «principio monárquico»;

b) el monarca comparte la soberanía con un Parlamento elegido, por lo general, por sufragio censitario;

c) la Constitución es otorgada o pactada;

d) el Gobierno depende de la confianza del monarca, por quien es nombrado.

Este tipo de monarquía es muy representativa de una situación de transición en que el monarca, reconociendo una realidad constitucional vaciada de su inicial contenido revolucionario, se sitúa en pie de igualdad con el Parlamento cara a la construcción de una primera y tímida manifestación del orden liberal. En el caso de las «Constituciones otorgadas», que cortan claramente su conexión con el ánimo revolucionario de los textos norteamericanos o de la Revolución Francesa, no se llega a producir una situación de igualdad entre el monarca y el Parlamento, dado que la Constitución nace de una autolimitación regia a partir de la cual, y no antes, surge el poder de los órganos de representación (Jellinek, 2000). En las «Constituciones pactadas» sí hay situación de igualdad entre el rey y el Parlamento.

En cuanto a la denominación de este tipo de gobierno monárquico, la fórmula «monarquía constitucional» se corresponde con una tradición alemana y no significa lo mismo, por ejemplo, en Gran Bretaña, donde esa denominación fue utilizada en el siglo diecinueve para hacer referencia a la monarquía parlamentaria. No obstante, lo significativo es reconocer este estadio inicial en la coexistencia entre monarquía y liberalismo, un estadio que habría de concluir con el fin de la monarquía o el paso a la monarquía parlamentaria, salvo algún caso excepcional como los mencionados.

3.1.1.2. Monarquía parlamentaria

En contraste con la monarquía constitucional, la parlamentaria acepta abiertamente el principio de la soberanía nacional, renunciando con ello a cualquier poder que no tenga su fundamento en el texto constitucional generado por un poder constituyente ajeno a cualquier intervención del monarca.

En su evolución, puede hablarse de dos momentos distintos:

a) En el primero, el monarca interviene de modo significativo tanto en la actividad legislativa (veto regio, participación en el reclutamiento de los miembros de la Cámara Alta) como en la vida del ejecutivo, muy especialmente a través de la práctica de la doble confianza (del rey y del Parlamento) requerida por el Gobierno. Con independencia de que en este primer estadio de la monarquía parlamentaria puedan no producirse diferencias sustanciales en los poderes del monarca con relación a la monarquía constitucional, se da la sustancial diferencia del distinto origen de esos poderes.

b) En un segundo momento, la evolución de la monarquía parlamentaria lleva, inevitablemente, a la supresión de las competencias regias en esas materias. Desaparecido el veto, la sanción de las leyes se convierte en un acto formal que no puede ser negado por el monarca una vez expresada la voluntad del Parlamento. No solamente devendrá en innecesaria la doble confianza del Gobierno, sino que la intervención regia en su nombramiento será pronto un residuo histórico que no impedirá el triunfo de la voluntad del Parlamento y de los partidos representados en él.

Por último, como ya hemos visto, cabe destacar que en una monarquía parlamentaria evolucionada los derechos del monarca no irán más lejos del derecho a ser escuchado y del derecho a prestar su consejo al Gobierno. Y como concluirá Bagehot, es muy posible «que un rey de buen sentido no quiera otros derechos».

3.1.2. República

Las diferencias entre monarquía y república son, pese a todo, numerosas. Si en las monarquías parlamentarias la sucesión en el trono queda asegurada en virtud de un derecho subjetivo público con fundamento en el principio hereditario, en las repúblicas democráticas la titularidad de la jefatura del Estado es ostentada por un ciudadano designado por elección.

En la forma republicana esta elección del jefe del Estado encuentra una primera diferenciación según se trate de un régimen presidencialista o parlamentario. En

el primer caso será indispensable dotar al presidente de una legitimidad paralela a la del Parlamento, cuestión que solamente puede resolverse en el sistema democrático por el recurso al electorado. Este será el supuesto de la elección del presidente norteamericano, sólo formalmente indirecta, o de los jefes de Estado en regímenes semipresidencialistas. Dentro del régimen parlamentario clásico la elección del presidente de la República puede quedar confiada al Parlamento (Francia en la III y IV Repúblicas) o se recurre a formas mixtas que tiendan a subrayar la relativa independencia del jefe del Estado del Parlamento, ofreciéndole una legitimación complementaria en su elección (así, la Constitución italiana de 1947 determina la formación de un colegio electoral integrado por los parlamentarios de ambas Cámaras, más tres delegados de cada región elegidos por los correspondientes Consejos Regionales; similar fórmula preveía el texto español de 1931 para el supuesto de elección ordinaria del presidente; y parecido criterio es seguido por la Ley Fundamental de Bonn, que reserva la elección del presidente de la República a una Asamblea Federal integrada por los miembros del *Bundestag* y un número igual de compromisarios elegidos por los Parlamentos de los distintos Estados miembros de la Federación).

El mandato del jefe de Estado republicano no debe ser ajeno a la significación de sus funciones políticas, aunque el derecho comparado presenta ejemplos contradictorios a este respecto: así, mientras la Constitución norteamericana determina un mandato relativamente corto para su presidente, cuatro años, y sujeto a una sola reelección (enmienda XXII de 1951), la actual Constitución francesa, pese a los significativos poderes del jefe del Estado, no duda en señalar un mandato de siete años, el mismo que la Constitución italiana señala para un presidente de claro corte parlamentario, o dos años más extenso del que prevé la Ley Fundamental de Bonn para un jefe de Estado de las mismas características que el italiano. La tentación de modificar la duración del mandato en, principalmente, algunas repúblicas latinoamericanas o africanas (Venezuela, Colombia, Honduras, Níger…) ha dado lugar en los últimos años a no pocos problemas políticos, incluida la violación del orden constitucional en algunos casos.

Otras diferencias tienen que ver con las características del titular. Al respecto, la búsqueda de continuidad en la institución monárquica y las poco deseadas situaciones de interinidad (regencias) aconsejan facilitar el acceso al trono incluso con edades inferiores a las exigidas para la mayoría de la edad civil. Sería el caso de nuestro Derecho Constitucional histórico, que fija la edad para la proclamación como rey del príncipe heredero en catorce años (Constituciones de 1837 y 1845) o dieciséis (Constitución de 1876). Aunque la Ley Sálica (exclusión de la hembra en la sucesión al trono) ha tenido significativas manifestaciones en el derecho comparado se encuentra hoy generalizada la aceptación de la mujer como heredera de la

Corona, aunque ello no sea obstáculo para la persistencia de situaciones poco coherentes con la plena igualdad de ambos sexos (artículo 57.1 de nuestra vigente Constitución). En contraste, en las repúblicas acostumbra a haber exigencia de una edad más elevada para sus presidentes.

Una nota significativa que diferencia el régimen jurídico del monarca y el del jefe de Estado republicano es la ausencia, en el primer caso, de toda responsabilidad política o penal. La ausencia de responsabilidad política, común por lo general con la del presidente de la República, es una cuestión que tiene mínima significación en el contexto de una monarquía parlamentaria en la que, a través de la institución del refrendo ministerial, esa responsabilidad es asumida por el Gobierno.

Asunto distinto es la responsabilidad penal, incompatible con la propia lógica de la monarquía. La prerrogativa de irresponsabilidad penal, residuo del pasado, está siendo, sin embargo, cada vez más discutida. En el caso español, por tomar el ejemplo más cercano, la adhesión al Tratado de Roma de 1998 (que acordó la creación de un Tribunal Penal Internacional con jurisdicción universal sobre crímenes de guerra, genocidio y otros delitos) supondría la obligación de modificar el artículo 56.3 de nuestra Constitución («La persona del rey es inviolable y no está sujeta a responsabilidad»). De hecho, tras prosperar el Tribunal, el debate sobre la constitucionalidad de dicho tratado se centró básicamente en esa cuestión. Sin embargo, gracias a una serie de interpretaciones jurídicas, el Consejo de Estado llegó a la conclusión de que no era necesaria una enmienda constitucional y España ratificó el Tratado de Roma en octubre de 2000.

En cuanto a la responsabilidad política, en el régimen presidencialista carece de sentido la exigencia de la misma mediante expedientes de censura parlamentaria que entrarían en contradicción con la pretensión de pleno equilibrio entre ejecutivo y legislativo. En el parlamentario, caracterizado por la asunción por el Gobierno de los actos políticamente relevantes del jefe el Estado, esa responsabilidad carecería igualmente de significación, aunque por otras razones. Los ejemplos históricos de jefes de Estado republicanos políticamente responsables ante el Parlamento, por ejemplo en las Constituciones de Weimar de 1919 o española de 1931, son manifestaciones de situaciones políticas mal definidas y, seguramente, poco envidiables desde la defensa del sistema democrático.

La responsabilidad de carácter penal en la forma republicana no siempre es fácilmente discernible de la de carácter político cuando esta última se concreta en los supuestos de alta traición o situaciones similares. En cualquier caso, la norma general es la exigencia de responsabilidad aunque, eso sí, a través de un trámite rodeado de garantías y reservado a supuestos muy graves.

La Constitución norteamericana prevé en su artículo 2.4 el procedimiento de *impeachment* para los supuestos de traición, cohecho u otros crímenes y delitos. La acusación corresponde a la Cámara de Representantes, realizando el juicio el Senado bajo la presidencia del presidente del Tribunal Supremo. La única sanción posible es la privación del cargo presidencial, quedando abierta después la vía de los tribunales ordinarios. En tres ocasiones, a lo largo de más de dos siglos, ha tenido significación ese proceso de destitución. Tras el asesinato de Lincoln, el presidente Andrew Johnson trató de oponerse a la política del Congreso en relación al trato adecuado para los Estados sudistas derrotados, utilizándose por primera vez, en 1867, este proceso: sin embargo, 35 votos a favor de la culpabilidad de Johnson no fueron bastantes, faltó uno, para la destitución. En el segundo caso, bastó la iniciación por la Cámara de Representantes del procedimiento de *impeachment* a propósito del escándalo *Watergate* para que, en agosto de 1974, el presidente Richard Nixon presentase su dimisión. Por último, el escándalo surgido a raíz del proceso abierto en 1998 por el fiscal Kenneth Starr contra el presidente Bill Clinton por falso testimonio y soborno a testigo, consecuencia de la relación que el presidente había mantenido con una becaria de la Casa Blanca (Mónica Lewinsky), dio lugar a la apertura del *impeachment* en 1999, proceso que finalmente no tendría éxito.

El supuesto de «alta traición» aparece también en las leyes constitucionales francesas de 1875 que encomiendan la acusación a la Cámara de Diputados, correspondiendo el juicio al Senado. El mismo criterio se mantiene en la vigente Constitución de Francia que, sin embargo, deja el juicio en manos de un Alto Tribunal de Justicia de extracción parlamentaria, correspondiendo la acusación a las dos Cámaras mediante mayoría absoluta tanto de la Asamblea Nacional como del Senado.

Parecida solución adopta la Constitución italiana de 1947 (artículos 90 y 135), aunque la instancia juzgadora sea aquí la Corte Constitucional y el supuesto de alta traición como fundamento de la acusación se amplíe al de atentado a la Constitución. A infracciones delictivas de las obligaciones constitucionales se refería el texto español de 1931 y, en parecida línea, el artículo 61 de la Ley Fundamental de Bonn contempla la posibilidad de enjuiciamiento del presidente de la República mediante decisión adoptada por mayoría de dos tercios de cualquiera de las dos Cámaras legislativas federales «por violación deliberada de la Ley Fundamental o de cualquier otra ley federal».

3.2. Funciones de la jefatura del Estado en el régimen parlamentario

En este último punto son necesarias dos cautelas iniciales: la primera hace referencia a la significativa distancia existente entre el presidente de una República con

forma de gobierno presidencialista y el monarca o jefe de Estado con gobierno republicano parlamentario, lo que nos obliga a un tratamiento diferenciado de ambos supuestos; la segunda cautela tiene que ver con la imposibilidad de fijar, de un modo uniforme, un cuadro de competencias para el jefe del Estado en formas de gobierno parlamentario que trascienda las respectiva tradiciones políticas y las inevitables diferencias que subsisten entre monarquía y república. Pese a ello, y sobre la base del caso español, vamos a intentar abstraer un bloque de competencias que, ordinariamente, permanecen en manos del jefe del Estado en un régimen parlamentario.

a) *Funciones en relación con el poder ejecutivo*. Al jefe del Estado en el régimen parlamentario le corresponde en la mayoría de los casos, por lo que a su relación con el ejecutivo se refiere, la propuesta de nombramiento del presidente del Gobierno. Tanto si es requerida la votación de investidura como si se presume la aceptación tácita por el Parlamento, lo significativo, se ha dicho ya, es que el jefe del Estado no va más allá en este cometido de la función de mediador, consciente de que la última palabra al respecto está en el Parlamento y sus grupos políticos. Como consecuencia obligada de este planteamiento, no hay fundamento alguno en el nombramiento del jefe del Gobierno para la práctica de la «doble confianza» (por parte del jefe del Estado y del Parlamento, ya que sólo es necesario el apoyo parlamentario) ni para el rechazo de las propuestas del presidente del Gobierno en relación al nombramiento de los ministros. Esta función moderadora del jefe de Estado se complementa, en relación al ejecutivo, por su derecho a ser informado por el Gobierno y por la exigencia de su firma para ciertos actos, radicando aquí, tal y como señala Sánchez Agesta con relación al caso español, el fundamento de su poder de influencia y consejo (Sánchez Agesta, 1993). Esta relación puede extenderse a la eventual presidencia, a petición del presidente del Gobierno, del Consejo de ministros.

b) *Funciones en relación con el poder legislativo*. Las tradicionales competencias en lo que al Parlamento afecta (convocatoria de elecciones y del Parlamento electo, disoluciones) se encuentran claramente tasadas dentro de los textos constitucionales. El paso de la monarquía constitucional a la parlamentaria o a la república parlamentaria supone la renuncia del jefe del Estado a cualquier pretensión de equiparación o control sobre el máximo órgano de representación. De lo anterior se deriva también la rutinización del acto de la sanción y la promulgación de las leyes que no podrá ser negado al legislativo sin la quiebra misma del gobierno parlamentario. Cuestión distinta es que pueda mantenerse la facultad del jefe del Estado para retrasar y, eventualmente, dificultar la entrada en vigor de las leyes. Por ejemplo, el presidente de la República Francesa (artículo 10) puede pedir al Parlamento, en un plazo no superior a los quince días siguientes a la pre-

sentación de la ley para su promulgación, que realice un nuevo estudio de la totalidad o parte de la ley. El texto portugués de 1976 (artículo 139) y el griego de 1974 (artículo 42) señalan la necesidad de una nueva aprobación de la ley objeto del rechazo presidencial por mayoría absoluta del Parlamento. Estas facultades presidenciales, no desdeñables, son la herencia de los más drásticos vetos suspensivos a cargo de los jefes de Estado de los primeros regímenes parlamentarios; su significación y el peso de la historia hacen desaconsejables su utilización por los monarcas, desprovistos, por muchos y valiosos que puedan ser sus títulos de legitimidad tradicional o histórica, de la legitimidad democrática que con carácter originario o derivado poseen los presidentes de República.

El cuadro de las funciones del jefe del Estado en régimen parlamentario obliga a una referencia final a la institución del refrendo: la limitación del poder del jefe del Estado por quien lleva a cabo el refrendo de sus actos (justificando la irresponsabilidad política del monarca o del presidente de la República en función de la asunción de la misma por el refrendante). La importancia de esta institución supone también la existencia de un refrendo simbólico mediante la asistencia de un miembro del Gobierno a aquellos actos de significación política que lleve a cabo el jefe del Estado y que, por su naturaleza, se escapan a una formal aplicación de ese refrendo. Aunque se trate de una cuestión más académica que real, no debe ignorarse el problema que supone el refrendo imposible por la inhibición del jefe del Estado ante un acto que le es obligado, cuestión paralela a la negativa a la promulgación de una ley. Hay que concluir que en la filosofía general del régimen parlamentario actual sería ésta una actitud no admisible por parte de la jefatura del Estado y que, caso de producirse, pondría obligadamente en marcha los necesarios mecanismos formales o políticos que obligasen a la reconciliación del jefe del Estado con la lógica del régimen o al abandono de su alta magistratura.

b) *Funciones simbólicas*. Dentro de las funciones de tipo simbólico cabe destacar el mando supremo, sin menoscabo del poder efectivo del Gobierno, sobre las fuerzas armadas. Igualmente, las relacionadas con la política exterior (representación del Estado en el extranjero, acreditación y recibimiento de los representantes diplomáticos, ratificación de tratados internacionales previa autorización del Parlamento). De igual forma, el jefe del Estado desempeña una función simbólica cuando expide los decretos acordados en Consejo de ministros, confiere determinados empleos civiles y militares y concede honores y distinciones (Sánchez Agesta, 1993). Aunque el monarca o el presidente de la República no pueden encarnar una idea de soberanía nacional sin quiebra de una elemental lógica democrática, nada les impide

simbolizar la unidad del Estado a través del ejercicio de estos actos (Torres del Moral, 2004).

4. CONCEPTOS E IDEAS CLAVE

— Formas de gobierno

— Régimen político

— Gobierno (como gabinete)

— Democracias mayoritarias (modelo de Westminster)

— Democracias de consenso

— Parlamentarismo

— Presidencialismo

— Semipresidencialismo

— Semiparlamentarismo

— Sistema de asamblea (o convencional)

— Dictadura

— Gobierno

— Jefatura del Estado

— Monarquía

— Monarquía constitucional

— Monarquía parlamentaria

— República

5. LECTURAS RECOMENDADAS

Aguilera de Prat, Cesáreo R., y Rafael Martínez (2000), *Sistemas de gobierno, partidos y territorio*, Madrid, Tecnos.

Los autores, catedráticos de Ciencia Política de la Universidad de Barcelona y especialistas en sistemas políticos, formas de gobierno, actores y partidos polí-

ticos, entre otros muchos temas de su interés, analizan en esta obra los diferentes tipos de sistema de gobierno existentes, realizando una detenida disección y estudio de cada uno de ellos. Los numerosos ejemplos utilizados y la comparación entre distintos casos enriquece sin duda su investigación.

Aparicio, Miguel Ángel (2009), *Manual de Derecho Constitucional*, Barcelona, Atelier.

Actualizado y completo manual de derecho constitucional escrito por Miguel Ángel Aparicio, catedrático de la Universidad de Barcelona. La perspectiva del Derecho Constitucional, más formalista y jurídica que la propia de la Ciencia Política, supone, sin duda, un complemento importante para la comprensión de los temas estudiados. Su tono accesible y su ordenada presentación facilitan su lectura.

Bobbio, Norberto (2007), *La teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político*, México, Fondo de Cultura Económica.

A través la lectura de diferentes autores clásicos y en diálogo con ellos, Bobbio reconstruye el proceso histórico de creación de las diferentes formas políticas, desde la antigüedad hasta nuestros días, y analiza en profundidad sus elementos teóricos. Se trata de una obra que puede completar algunas de las cuestiones abordadas en este tema y que, sin duda, dará al alumno una nueva perspectiva. Las formas de gobierno clásicas en Platón o Aristóteles, la formación del Estado y Maquiavelo, la teorización del concepto de soberanía por parte de Bodino, la división de poderes de Montesquieu, o sendas reflexiones sobre el despotismo y la dictadura, son algunos de los temas tratados desde un planteamiento que, más allá de la teoría de las ideas, engarza perfectamente la revisión del proceso histórico de creación y transformación de las instituciones políticas con las reflexiones teóricas de cada momento.

Lijphart, Arend (2000), *Modelos de democracia*, Barcelona, Ariel.

Arend Lijphart, a partir de un análisis comparativo de 36 sistemas democráticos, identifica dos modelos de democracia: la mayoritaria y la consensual. Desarrollando argumentos ya tratados en *Las democracias contemporáneas*, define cada uno de los modelos y define sus características básicas. Se trata de un trabajo comparado que obliga a la reflexión sobre los regímenes democráticos, sus instituciones y su funcionamiento, y que resulta especialmente interesante gracias a las reflexiones finales del autor sobre la conveniencia para los países de adoptar uno u otro modelo.

Tema XIII

LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO

César Colino Cámara

ESQUEMA

1. Introducción
2. Las formas históricas de la organización del poder estatal en el Estado-nación
   - 2.1. El Estado unitario como modelo originario: definición, historia y tipos
   - 2.2. El Estado compuesto como alternativa: definición, historia y tipos de sistemas federativos
   - 2.3. La creciente dificultad de la distinción teórica entre las formas de estado contemporáneas
3. La federación o Estado federal como paradigma del Estado compuesto
   - 3.1. Definiciones y criterios de la federación
   - 3.2. Justificaciones normativas y motivaciones prácticas: beneficios y costes del modo de gobierno federal (o la descentralización política)
   - 3.3. Rasgos institucionales, modelos de federación y su funcionamiento
4. Conclusiones
5. Conceptos e ideas clave
6. Bibliografía recomendada

OBJETIVOS

- *Entender la organización territorial del Estado como resultado de una combinación de factores históricos, doctrinales, jurídicos y político-sociales.*

- *Establecer sus rasgos conceptuales definitorios y las dimensiones empíricas en las que los distintos países difieren.*

- *Observar la gran variabilidad interna de cada uno de los modelos de organización territorial y su funcionamiento, y cómo esto hace más compleja su diferenciación teórica.*

- *Contrastar los más importantes ejemplos de Estado compuesto con diferentes Estados unitarios y, a continuación, concentrarse en la federación (ya sea formada por unión o desagregación) como paradigma del Estado compuesto.*

- *Considerar las implicaciones para la democracia, la capacidad de integración socio-política y la eficacia en la gobernación de ambos modelos de organización territorial, abordando su justificación normativa y evaluando cuál resuelve mejor los problemas que afronta el Estado actual.*

1. INTRODUCCIÓN

El hombre es, además de un animal político, un animal territorial. La organización territorial del poder se manifiesta a la vez, según la perspectiva de análisis con la que se aborde, como un sistema de normas jurídico-constitucionales, una estructura institucional política y económico-política, o un fenómeno histórico y sociológico con implicaciones ideológicas y doctrinales. El hecho de que afecte a la distribución del poder político y a los intereses de diferentes grupos sociales distribuidos territorialmente hace que sea objeto frecuente de debate y cuestionamiento político y constitucional. Además, la organización territorial del Estado repercute en gran medida en su eficacia y en el grado de equidad alcanzada en los resultados de la política.

La organización territorial del Estado está sujeta a cambios constantes que hacen de su conceptualización científica una tarea nada fácil. Sin embargo, para abordar su estudio desde una teoría del desarrollo, formas y fines del Estado contemporáneo, se hace necesario, por una parte, recurrir a la delimitación conceptual e histórica de su significado y, por otra parte, al estudio comparativo de su realidad. Esto debe permitir descubrir ciertas características que diferencian o asemejan a los sistemas políticos en su vertiente territorial. Las formas de organización estatal pueden clasificarse en atención a sus previsiones constitucionales o en función de su dinámica institucional. Las relaciones entre las ideas y las prácticas políticas y el carácter cambiante de ambas hace que el estudio jurídico de los principios de organización estatal requiera de ciencias sociales como la Ciencia Política o la Economía que están más familiarizadas con los procesos cambiantes y los conceptos ambiguos.

Se diría que la Teoría del Estado y la Ciencia Política moderna desde Bodino hasta Max Weber, han estado basadas en el estudio del Estado concebido de forma unitaria, centralizada, soberana, autosuficiente, homogénea, y consistiendo en una nación, un territorio y un gobierno únicos (Jellinek). Sin embargo, ya desde el surgimiento de los Estados Unidos como el primer Estado constitucional, la comprensión de muchos Estados se hace difícil en estos términos y el federalismo se desarrolla como ideología alternativa de organización del Estado-nación o como una

forma pragmática de desarrollo territorial de ciertos países. Como ha señalado Evers (1993) el Estado-nación se encarna a la vez en dos modelos opuestos, el modelo, anterior en el tiempo aunque entonces lejano, del Estado federal norteamericano, y el más cercano y más poderoso del unitarismo francés. El Estado federal no fue comprensible para la mayoría de los observadores europeos hasta una generación después, a través de los escritos de Tocqueville. Parecería, desde entonces, que el Estado unitario es la forma básica y el federalismo la variante que requiere justificación. Sin embargo, esta concepción no ha podido responder a muchos de los nuevos retos políticos del cambio de siglo. Es difícil encontrar algún país que avance hacia el unitarismo y la tendencia general muestra claramente la dirección contraria (Arbós y Vernet, 1999). El desarrollo de la descentralización y autonomía en muchos países unitarios y del federalismo cooperativo en los países federales parece extenderse.

Algunos de los problemas que afronta el estudio de la dimensión territorial del Estado son, primero, la inexistencia de unos conceptos y definiciones satisfactorios del unitarismo o el federalismo, del Estado unitario y del Estado federal o compuesto. Los intentos de delimitación empírica tropiezan con el hecho de que se observen formas de organización políticas que proclamándose unitarias se asemejan a sistemas federales en su funcionamiento y consecuencias. También existen formas que se proclaman federales o territorialmente plurales sin serlo realmente en ninguna dimensión relevante, y que en muchos casos se diferencian entre sí más que de los unitarios. Por tanto, parece útil y necesario identificar algunas características básicas y unos principios operativos comunes a los diferentes sistemas que permitan definirlos, examinando los fundamentos históricos, conceptuales y los procesos de la organización territorial de los Estados existentes para analizar su evolución y consecuencias.

2. LAS FORMAS HISTÓRICAS DE LA ORGANIZACIÓN DEL PODER ESTATAL EN EL ESTADO-NACIÓN

2.1. El Estado unitario como modelo originario: definición, historia y tipos

Existe consenso en que un Estado unitario es aquel en el que existe un único ordenamiento constitucional, un único nivel de instituciones políticas, es decir, una sola estructura política sobre todo el territorio estatal, y un único centro de poder decisorio. Tal estructura está formada generalmente por un Jefe del Estado, un Parlamento, un único aparato gubernamental y una organización judicial, que ejercen su jurisdicción sobre todos los ciudadanos, que tienen los mismos derechos y obligaciones. Si existen otras entidades locales o intermedias, todas ellas están

sujetas a las leyes aprobadas por el único Parlamento nacional. A partir de esta definición general pueden encontrarse distintas variantes según el grado de centralización. Es, por tanto, falsa la equiparación de Estado unitario y Estado centralista. El liberalismo clásico, como encarnación del Estado unitario, también inició en algunos países europeos procesos de descentralización en los niveles locales y provinciales.

Como señaló Duchacek (1986), ningún gobierno nacional ha sido materialmente capaz o ha considerado políticamente adecuado o administrativamente eficaz elaborar y hacer cumplir todas las leyes desde el nivel de decisión central. El Estado unitario es compatible con una descentralización que conceda cierta independencia a las colectividades locales sin que estas lleguen a tener una autonomía total. El gobierno central de los Estados unitarios se caracteriza bien por poseer la facultad de retener todas sus prerrogativas de decisión o de actuación —legislación y ejecución—, hablándose entonces de centralización política y administrativa, y de Estado unitario simple, o bien de iniciar un proceso de delegación o devolución del poder a niveles subestatales, y entonces estaremos ante una descentralización, que puede ser simplemente administrativa o tener el carácter de una descentralización política o autonomía, constituyendo un Estado unitario complejo o descentralizado (Ferrando Badía, 1986). En los dos tipos de Estado unitario esos poderes estarán sujetos a la supervisión, limitación e incluso revocación por parte del parlamento nacional mediante ley ordinaria.

En el caso de la descentralización administrativa, las organizaciones en el nivel regional o local no son sino subdivisiones territoriales de una única administración, prolongaciones funcionales de ella que están sujetas a la supervisión de las autoridades en el centro. Este tipo de descentralización implica que las autoridades subestatales carecen de facultad legislativa propia, o sea, de la capacidad de establecer disposiciones normativas de autoorganización, con sus competencias limitadas a la administración, o a simples medidas de aplicación y sin jurisdicción propia. A esos entes regionales o locales con ciertos poderes administrativos se les llama autárquicos, ya que su facultad se agota en la posibilidad de emanar, en nombre propio, actos válidos para el cumplimiento de ciertos fines públicos sin sujeción a órdenes previas de los superiores. Su legitimidad de actuación, sin embargo, les viene otorgada desde arriba, del Estado.

La descentralización política o autonomía implica, por su parte, que entre las facultades de los entes autónomos se incluyen, además, la de dotarse de una organización y un ordenamiento jurídico propios, al tener conferido un poder de autonormación. La autonomía conlleva la necesidad de establecer una distribución de competencias entre los distintos entes políticos que componen el Estado. Los entes autónomos son la expresión de la comunidad local o regional y normalmente adquieren su carácter de entes políticos y su poder legítimo a través de la elección

democrática por el cuerpo electoral, desde abajo. Esta administración local o regional es distinta a la central, los representantes elegidos no pueden ser cesados por la administración superior. Para algunos, sin embargo, como se verá más adelante, la existencia de autonomía política de las colectividades territoriales pone en cuestión que se pueda seguir definiendo a ese Estado como unitario. Para otros, sin embargo, ambos conceptos son compatibles.

Las diferencias históricas y los distintos avatares que han dado lugar a las formas actuales de la organización territorial estatal son, por tanto, complejos. La extensión de la versión europea del Estado-nación a los cinco continentes ha tenido en el modelo unitario su manifestación más frecuente, al seguir su estructura muchos de los Estados creados a partir de la descolonización en Sudamérica, Asia y África, a veces en contra de tradiciones tribales o de diversidad de grupos étnicos, lo que ha dificultado su viabilidad. Siguiendo los dos modelos clásicos, francés y británico, los Estados unitarios se han diferenciado en dos tipos básicos. Según Braun (2000) puede distinguirse entre los Estados unitarios influidos por el sistema napoleónico prefectoral, que pueden llamarse de jerarquía fusionada, y aquellos otros en los que se observa una jerarquía dual. En los primeros, el sistema de prefecto introducido por Napoleón reconocía una cierta discrecionalidad de la acción local, si bien bajo un estricto control o tutela central, basado en un representante del gobierno nacional —tradicionalmente los casos de Francia, Italia, Luxemburgo, Alemania, Bélgica, Portugal, Grecia y España—. En el sistema de jerarquía dual, por su parte, la actuación del Estado unitario en los niveles locales no está basada en una representación del nivel central en ellos. La administración central en estos países es más bien débil y un gran número de tareas están delegadas a las administraciones locales, con una antigua tradición de autonomía local —por ejemplo Reino Unido, Noruega, Dinamarca, Suecia, y Holanda—.

Asimismo, los diferentes tipos de Estados unitarios conducen a diferentes posibilidades y grados de descentralización. Una primera consiste en la creación de instituciones intermedias, como por ejemplo regiones, que adquieren autonomía política, y otra que consiste en otorgar mayores poderes a los entes municipales o colectividades territoriales existentes. Como ejemplo tradicional de un modelo más cercano a la centralización que ha experimentado ciertos cambios descentralizadores mediante la creación de regiones, se puede citar el caso francés en los últimos dos decenios. Otros modelos que recientemente han promovido la delegación o devolución de poderes a las entidades locales son el sueco, el holandés o el británico, que con la llegada del gobierno laborista a finales de los años noventa inició un proceso de devolución en Escocia, Ulster y Gales, que sin embargo no pretende cuestionar la naturaleza unitaria del Estado británico.

Pueden encontrarse así diferentes grados de descentralización entre los Estados unitarios que pueden agruparse en distintos modelos que, en un continuo de

menor a mayor descentralización o grado de autonomía política de las entidades territoriales, se han denominado unitario centralizado, unitario descentralizado y unitario regionalizado (Cuadro 1).

Cuadro 1

DIVERSIDAD DE ESTADOS UNITARIOS EN LA UNIÓN EUROPEA	
Unitario centralizado	Grecia Irlanda Luxemburgo Portugal
Unitario descentralizado	Dinamarca Finlandia Holanda Suecia Unitario regionalizado
Unitario regionalizado	Francia Reino Unido Italia

Fuente: Adaptado de Loughlin (2001)

Además de la población y el tamaño del territorio que, cómo se ve en el Cuadro 1, están directamente relacionados con la probabilidad de algún tipo de descentralización, las circunstancias históricas que, aparte de la tradición estatal, hacen que el gobierno central acepte un cierto grado de descentralización suelen provenir de las propias tradiciones locales democráticas —como en Escandinavia—, del surgimiento de nacionalismos o regionalismos periféricos —como en España—, o de consideraciones de eficacia para mejorar la provisión de servicios y la planificación económica —como en Francia—, o para reducir la participación financiera del gobierno central en ciertos sectores de políticas públicas bastante costosos —por ejemplo en Japón o Suecia—. Sin embargo, la decisión de cambiar las relaciones territoriales sigue siendo prerrogativa del gobierno central, que puede llegar a modificar la naturaleza unitaria del Estado mediante medidas federalizantes.

2.2. El Estado compuesto como alternativa: definición, historia y tipos de sistemas federativos

Se suele considerar Estado compuesto a aquel en el que coexisten dos niveles de instituciones políticas, de gobierno, legislación y administración superpuestos:

el nivel central y las unidades integrantes o constituyentes. En los sistemas federales tradicionales se les llama federación y Estados miembros o federados. Cada uno de estos niveles posee sus propias instituciones, siendo un sistema de organización territorial del poder más complejo que el Estado unitario, distinguiéndose entre un poder político central o general y otros poderes políticos particulares, ambos considerados poderes originarios, lo que produce un doble orden normativo, uno general, para todo el territorio, y otros parciales, vigentes sólo en los territorios respectivos y que se integran en el general. El Estado compuesto está así formado por entes territoriales con autonomía o poderes políticos reconocidos y protegidos constitucionalmente. Como señaló Durand, si bien prácticamente en todos los Estados, cualquiera que sea la articulación territorial del poder político en ellos, existen diferentes organizaciones territoriales con mayor o menor grado de descentralización, en el Estado compuesto la condición esencial de esta pluralidad de centros de decisión política, de poderes políticos diferentes y a la vez coordinados, es su reconocimiento constitucional, que les dota de cierta estabilidad y dificulta un cambio unilateral. La condición de la pluralidad de poderes y ordenamientos excluiría de la definición de Estado compuesto a las formas de descentralización que carecen de este pluralismo.

De la existencia de la pluralidad de poderes políticos se derivan ciertas consecuencias generales. Por ejemplo, en el Estado compuesto pueden existir orientaciones políticas diferentes entre los poderes del conjunto político y los poderes de los entes territoriales. También implica la existencia de un órgano para la resolución de conflictos, el reconocimiento de una norma básica de los entes territoriales dotada también de protección constitucional, y el desarrollo de mecanismos jurídicos de coordinación y colaboración entre los distintos poderes, que necesariamente implican una limitación del poder constituyente originario de los Estados miembros que suponga alcanzar una cierta homogeneidad entre el poder central y las unidades integrantes.

Como se tratará a continuación, hay diferentes tipos de Estado compuestos. La mayoría de ellos aplican una u otra forma de principios federales en sentido amplio —basados en el término latino *foedus* que significa pacto o alianza, usado comúnmente con el de *confederatio* en la Edad Media—, por lo que su estudio está imbricado con el del federalismo como fenómeno político. Históricamente pueden mencionarse las uniones de Estados, personales o reales, las uniones legislativas, los imperios, las confederaciones, Estados asociados (*federacies)*, organizaciones supraestatales y las federaciones o Estados federales. Algunos autores como Verney (1995) han sugerido usar el término de «sistemas políticos federativos» para describirlos, por aplicar las ideas federales o federalismo de alguna forma. Dentro de los sistemas federativos, según Elazar, tradicionalmente se encuentran dos principios políticos de organización que se han manifestado históricamente en dos for-

mas distintas del principio federal: a) como principio de organización internacional entre pueblos distintos y b) como principio de organización estatal para unir un pueblo ya ligado por vínculos de nacionalidad o historia.

a) El principio federal ha servido para unificar pueblos diversos con el objetivo de lograr propósitos importantes, pero limitados, sin quebrantar sus vínculos primarios con las unidades políticas componentes. En tales casos, las funciones y poderes del gobierno federal solían estar limitados y éste operaba a través de los gobiernos constituyentes, que conservaban su plena autonomía, y en gran medida su dependencia de ellos. Este fenómeno de la federación de entidades políticas se conoce desde hace 3.200 años, a partir de la experiencia griega de las Ligas Aqueas, posteriormente en Israel y más adelante en el Imperio Romano (ver Davis, 1978). Los Estados compuestos solían ser el resultado de procesos de convergencia de organizaciones estatales preexistentes. Intereses económicos, militares y políticos, lazos culturales o razones de mera vecindad geográfica son las razones que impulsan a una fusión. Conviene así referirse por su interés histórico a la confederación de Estados. La Confederación se concreta en una permanente relación jurídica internacional de varios Estados independientes que se unen por medio de un Tratado Internacional para la consecución de fines comunes. Se entiende así que la confederación tiene un fundamento contractual y se considera que la soberanía permanece en los Estados miembros, que disponen del derecho de secesión como elemento definitorio de ella. Con la confederación no se crea un superestado sino sólo una sociedad internacional de Estados, que obra mediante un Congreso de delegados o Dieta, cuyos actos obligan tan sólo a los Estados participantes, y no directamente a los súbditos de los Estados, que deben convertir previamente en derecho interno las decisiones de la Confederación. No existe un territorio confederal, ni hay súbditos o ciudadanos confederales, ni existe una potestad de imperio de la Confederación en cuanto tal. El tipo de Confederación de Estados tradicional es hoy día un recuerdo histórico y se considera un sistema inestable por definición, abocado a una unión más perfecta o a su disolución. Para encontrar ejemplos es inevitable recurrir al pasado o a las actuales organizaciones supranacionales como la Unión Europea, que es en algunos de sus rasgos una Confederación de Estados. Históricamente pueden mencionarse las ligas griegas, las Provincias Unidas en los Países Bajos, la Confederación norteamericana (1781-1789), la Confederación Helvética nacida en 1814, que dio paso a un Estado federal a partir de las revisiones constitucionales de 1848-1874, la Confederación germánica del Rhin de 1815, que no sobrevivió a Napoleón, y fue sustituida en 1866 por la Confederación de la Alemania del Norte, que condujo a la instauración de un Estado federal alemán en 1871. Actualmente podrían considerarse con-

federaciones al Benelux, con tres Estados miembros, o la Comunidad de Estados Independientes de la ex Unión Soviética, con 12 miembros.

b) El federalismo o principio federal ha sido concebido también como el medio para alcanzar, mediante la distribución del poder político entre las unidades constitutivas de un Estado, un gobierno nacional fuerte que opere, al igual que los gobiernos constitutivos, en contacto directo con los ciudadanos a los que sirve. De este modo, los Estados que integran el sistema federal son partes del todo nacional. Esta es la concepción del federalismo que ha triunfado en los dos últimos siglos y está representada por la federación o Estado federal en sentido estricto. La historia de su surgimiento en sentido moderno discurre paralela a la historia del nacimiento y la expansión del Estado-nación. Ambos tienen su origen en la Constitución de los Estados Unidos de América de 1787, prototipo de los sistemas federales modernos. Originariamente trece de los Estados acordaron crear una unidad política en la que cada Estado mantenía sus instituciones y su capacidad de decisión sobre sus asuntos, aunque la federación, con su propia constitución, y sus propios *administration*, *congress* y *supreme court*, tendría capacidad de decisión sobre los problemas comunes, como la defensa o la política internacional. Desde el principio, el federalismo americano se puso al servicio de un pueblo con una misma identidad nacional y se constituyó sobre la base de un solo gobierno nacional fuerte. Esta concepción norteamericana del federalismo pasó a ser la generalmente aceptada.

Desde el surgimiento de la federación americana, los sistemas federales nacidos en el siglo XIX y XX pueden agruparse en familias de federalismos (Benz, 2002). Después de EEUU, la federación más antigua es Suiza (1848), con una larga tradición previa de autogobierno local y unión federativa de territorios. Junto con Alemania (1871/1949) y Austria (1920) constituirían una familia centroeuropea de federaciones, con atributos característicos y un pasado histórico de gran fragmentación territorial. Paralelamente debe señalarse la extensión del modelo federal en los Estados del imperio colonial británico, además de Canadá (1867), Australia (1901), India (1950), Malasia (1963) y Sudáfrica (1994), como federaciones exitosas, que a menudo surgieron de la unificación de varios dominios coloniales. En Iberoamérica nos encontramos con otra familia de federaciones que adoptaron el modelo de los EEUU, aunque en ellos ese modelo no gozara de tan buenas condiciones para su estabilidad y supervivencia. Una cuarta familia son las federaciones surgidas en la Europa del Este, que formaron Estados federales más o menos independientes bajo el poder de los partidos comunistas, que después de la caída del comunismo volvieron a desintegrarse con mayor o menor derramamiento de sangre —los tres Estados federales en Europa del Este, URSS, Checoslovaquia y Yugoslavia, son ahora 23 Estados independientes—. Por último, Benz menciona

una última familia de federaciones que estaría constituida por los nuevos federalismos europeos en democracias occidentales como Bélgica y España cuya gran diversidad sociocultural llevó a una creciente federalización del Estado bajo la democracia. Además de las condiciones de partida, para la configuración de las diferentes constituciones federales también es determinante la transferencia de ideas. Así por ejemplo, los EEUU han tenido una función muy importante como modelo, no sólo en América sino también en Europa, para Suiza y Alemania. La Constitución española de 1931 tuvo mucha influencia en la italiana de 1948, el modelo alemán, con su Ley Fundamental de 1949, también ha influido en las constituciones española, belga y sudafricana.

La otra concepción expuesta anteriormente, el principio federal como principio de organización interestatal, quedó subsumida en el término «confederación» y sus afines. Sin embargo, a veces sigue existiendo confusión terminológica, debido a que los términos inventados para describir la confederación y la federación fueron utilizados indiscriminadamente durante muchos años. Un ejemplo es el uso oficial de Suiza, que continúa denominándose oficialmente «Confederación» sin serlo ya en ningún sentido estricto.

En los Estados compuestos, en especial en las federaciones, se han observado dos modos diferentes de formación: mediante unión o agregación de Estados previamente existentes o mediante la desagregación de un Estado previamente unitario. Estos dos tipos de federalización que ya observó Friedrich (1968) han dado lugar a la distinción entre federalismos evolutivos o de unión que Stepan (2001) ha llamado de *coming together* —EEUU, Suiza— surgidos con fines como la defensa común o de tipo económico (Riker, 1963), y federalismos devolutivos y de mantenimiento (*holding together*) —como España o Bélgica— que suelen responder a la necesidad de evitar la desintegración del Estado por los riesgos de la secesión de regiones disconformes con el Estado unitario. Frente a quienes han considerado que sólo los primeros son auténticas federaciones, desde un punto de vista jurídico, diversos autores —como Carré de Malberg, Kelsen, La Pergola y García-Pelayo—, piensan que la forma en que surge el Estado federal es totalmente indiferente respecto a su naturaleza federal. Federaciones nacidas históricamente de un Estado unitario son la argentina de 1853, brasileña de 1891, mexicana de 1917, austriaca de 1920 o el nacimiento de la federación en la extinta Unión Soviética. Además de por su origen, las federaciones se distinguen por su tradición constitucional, que puede ser presidencialista —EEUU— o parlamentaria —Canadá—, y por su base sociocultural, más o menos diversa. Se ha distinguido entre federaciones mononacionales y multinacionales (Linz, 1999).

Las distinciones, aparentemente claras que se han hecho aquí entre Estados unitarios y Estados compuestos —de los que las federaciones son las más frecuentes— no siempre gozan del consenso de los especialistas y los distintos países sue-

len ser considerados en categorías diversas por diferentes autores. Ello se debe en parte al constante proceso de cambio al que se halla sometido el poder territorial y la consiguiente evolución de las categorías teóricas que se estudian en el siguiente apartado.

2.3. La creciente dificultad de la distinción teórica entre las formas de Estado contemporáneas

2.3.1. Factores de cambio del poder territorial

Los recientes acontecimientos en Europa, y la propia Unión Europea, como ha señalado entre otros Baldi (2003), hacen que la distinción analítica entre sistemas compuestos y unitarios haya perdido su capacidad para describir y clasificar las complejas manifestaciones de las formas de Estado y los diferentes sistemas de gobierno multinivel surgidos. Ello conduce a la necesidad de desarrollar nuevos criterios de clasificación que nos permitan distinguir mejor los diferentes sistemas y entender su funcionamiento.

Existen varios factores que, al producir la transformación del Estado, han modificado también las estructuras territoriales y han afectado a su estudio y a las categorías usadas tradicionalmente. Pueden mencionarse la globalización de la economía, los procesos de integración supraestatales, la crisis fiscal del Estado y el afán de las unidades subestatales en los Estados compuestos o unitarios de expandir su autonomía y su base económica mediante la descentralización en los ochenta y noventa. También las reformas administrativas, basadas en el concepto de nueva gestión pública y la idea de incrementar la eficacia de los servicios públicos del Estado y cambiar el papel del Estado de intervencionista a coordinador y proveedor de recursos han afectado a la organización territorial (Peters y Pierre, 2001). Como señalan estos autores, tales factores han hecho surgir la llamada «gobernación multinivel» que supone la transformación vertical y horizontal del ejercicio del poder territorial, en un proceso paralelo de regionalización y supranacionalización, que ocasiona una disolución creciente de la importancia de las fronteras nacionales y los principios jurídico-estatales de soberanía y territorialidad típicos del Estado-nación. Además, también implica una creciente distribución horizontal del poder territorial mediante la gobernación en red con la sociedad civil. Con ello cambian las tareas públicas y los recursos de los poderes estatales, poniéndose en cuestión la distribución territorial de las tareas de gobernación.

Por otro lado, la evolución de las políticas públicas vinculadas al Estado de Bienestar ha generado similitudes entre los sistemas compuestos y unitarios, cada

vez más similares en cuanto a sus relaciones intergubernamentales y a la existencia de tendencias centralizadoras. Ambos modelos requieren una mayor cooperación e interdependencia entre actores territoriales. Por otra parte, la exigencia de la participación ciudadana más adaptada a las nuevas circunstancias conduce también en la misma dirección.

Especialmente la descentralización producida en los dos últimos decenios en Europa —regionalización en Italia y Francia, *devolution* británica, federalización belga y española— ha supuesto el surgimiento de nuevas formas de distribución del poder como en Escocia y Gales en Reino Unido y a nuevas demandas —como las de la Liga Norte en Italia, o los nacionalistas vascos en España— que contribuyen asimismo al cuestionamiento de la dicotomía inicialmente clara entre Estado compuesto o federal y Estado unitario. Además, la existencia de una gran diversidad de federaciones, constitucionalmente y en su funcionamiento, hace aún más difícil encontrar características comunes que permitan distinguirlas de otros tipos de Estado.

El contexto de supranacionalización y descentralización creciente conduce a algunos autores —al igual que Jellinek a principios de siglo había declarado el Estado federal como la forma estatal del futuro en su *Teoría General del Estado* (Jellinek, 2000)— a hablar, de un cambio global hacia un paradigma federal. Según Elazar (1995), desde la II Guerra Mundial y especialmente desde los años setenta, el mundo vive una transformación o cambio de paradigma desde un mundo basado en la idea del Estado-nación que se desarrolló desde el siglo XVII, a un mundo de soberanías estatales limitadas y de crecientes vínculos constitucionales interestatales de carácter federal en un sentido amplio.

2.3.2. La evolución de las discusiones teóricas en torno a la organización territorial del Estado. Conceptos y controversias

Actualmente, como han señalado Arbós y Vernet (1999) el concepto de soberanía está en una crisis profunda, primero porque ningún poder estatal es supremo de hecho y, segundo, porque en los procesos de integración supranacional contemporáneos muchos Estados aceptan en algunos ámbitos, sobre todo entre los Estados miembros de la Unión Europea, las decisiones de un poder externo. Para Solozábal (2000)

> «en el Estado federal la soberanía ha cambiado de aspecto. Ya no es un problema teórico o abstracto, sino pragmático y jurídico. La cuestión no es averiguar quién es el soberano, o saber si puede darse la soberanía como se da en los Estados

unitarios, sino saber a quién corresponden las competencias y quién resuelve y sobre la base de qué criterios su ejercicio».

Con el surgimiento de nuevas federaciones en el siglo XIX y XX, la distinción relevante comenzó a ser entre esas federaciones consideradas clásicas, otros nuevos sistemas llamados por Wheare cuasi-federaciones, y los Estados unitarios. No puede olvidarse que en diferentes Estados compuestos hay mezclas o combinaciones de elementos del federalismo y del unitarismo como fuerzas que están en tensión dentro de la organización estatal. El federalismo moderno desde su nacimiento americano, además de una lucha por la independencia de los miembros, también implicaba una clara orientación en sentido contrario, para diferenciarse de las tradicionales alianzas de Estados y las confederaciones, y llegar a establecer un poder central fuerte y —en palabras del preámbulo de la Constitución americana— «una unión más perfecta». El federalismo puede ser entendido, por tanto, como programa alternativo de integración nacional. Como ha puesto de manifiesto Caminal (2002), es clara la conexión en la doctrina federal clásica del federalismo y el nacionalismo vinculado al Estado-nación.

En cuanto a la contraposición entre Estado federal y Estado unitario, desde el punto de vista de las distinciones teóricas se desarrollaron al menos cuatro posiciones teóricas:

a) En primer lugar cabe mencionar una posición crítica con esta distinción, que argumenta su falta de validez lógica o su redundancia. Es el caso, en la doctrina alemana, de juristas como Konrad Hesse, que ha acuñado el término de «Estado federal unitario» para el Estado alemán, o de González Encinar (1985), quien advierte que todo Estado, incluido el federal, es un Estado unitario porque todo Estado busca la unidad de decisión sobre las normas, y la «unidad de poder» que la respalde. Sin embargo, como ha puesto de relieve De Blas (1997 B), este es un argumento dudosamente válido, ya que si bien es cierto y evidente que todo Estado, federal o unitario, por ser Estado, tiene una manifiesta vocación hacia algún tipo de unidad, también es cierto que todo Estado implica necesariamente ciertas esferas de autogobierno, por reducidas que sean, sin que ello justifique afirmar que, en cierto sentido, todo Estado es compuesto o federal.

b) Otra posición, derivada del surgimiento de Estados unitarios políticamente descentralizados en el siglo XX, considera que la distinción relevante es aquella entre estos Estados, los unitarios tradicionales y las federaciones. Surge así una distinción tripartita de las formas territoriales del Estado en la que se incorpora la categoría del Estado regional —donde se incluyen la I República Española, Italia, Bélgica de 1970 a 1994, y para algunos el Estado autonómico—. Los partidarios de esta nueva categoría afirman

que el Estado regional es una forma de Estado intermedia entre el federal y el unitario, y distinta a ellas. No puede identificarse con el Estado Unitario debido a la autonomía, de carácter político, de la que gozan las unidades integrantes, y tampoco puede considerarse como Estado federal por las siguientes razones: a) su distinto proceso de formación histórica, por disgregación y no por unión, b) la falta de autonomía constituyente reconocida a los miembros, con la consiguiente jerarquía normativa existente entre la Constitución federal —de la que derivan los estatutos— y las constituciones o estatutos de las unidades regionales, c) la existencia de un poder judicial no repartido entre los dos niveles, y d) en algunos casos, se señala la desigualdad en la autonomía que suele existir entre las distintas regiones del Estado regional, frente a la igualdad de los miembros en las federaciones clásicas.

Sin embargo, como se ha visto más arriba, no sólo cabe hablar de Estado federal cuando éste procede de la unión y progresiva centralización de dos o más Estados anteriormente independientes y soberanos, sino también cuando este surge como consecuencia de la transformación de un Estado unitario preexistente. La utilización de una u otra vía para la creación del Estado federal implica, indudablemente, que los problemas técnico-jurídicos que se plantean serán distintos. En unos, el problema será el de justificar el poder federal y la sujeción de los miembros a la federación, en los otros, el de concretar cuáles van a ser las entidades-miembros y cómo van a acceder a esta condición. Por otra parte, la diferenciación entre el Poder Constituyente de los Estados miembros de una federación y el poder estatuyente de las unidades en los Estados regionales ha perdido, en la práctica, toda su relevancia y trascendencia y tampoco existen grandes diferencias en lo que se refiere a la organización de la estructura estatal entre estas dos categorías estatales (Ruipérez, 1991).

c) Una tercera posición teórica deriva de la convergencia y federalización creciente de los Estados descentralizados o regionales paralela a la tendencia de las federaciones clásicas hacia el federalismo cooperativo. Este proceso lleva a la reducción de los rasgos centrífugos del tradicional Estado federal y al reforzamiento de sus rasgos centrípetos (Solozábal, 1998). Las implicaciones de esta evolución plantean una crisis de las categorías clasificatorias de los diferentes Estados existentes, que hace que algunos especialistas propongan una solución alternativa a las tradicionales clasificaciones duales o tripartitas. Ésta considera que la distinción entre las formas de organización territorial es una distinción de grado, y que éstas pueden entenderse localizadas en un *continuum* de descentralización. Esta posición tiene una versión jurídica, típicamente representada por Kelsen en su *Teoría General del Estado*, según la cual la Confederación, el Estado federal, el

Estado descentralizado y el Estado centralizado unitario supondrían diferentes grados de un proceso de centralización y descentralización. En este sentido, el criterio distintivo del Estado Federal respecto de otras estructuras estatales descentralizadas residiría únicamente en el mayor grado de descentralización, es decir, el mayor número de competencias atribuidas a los entes político-territoriales que lo integran, y no en la soberanía o la estatalidad de las unidades miembros. Entre nosotros, Solozábal (1998) también ha sostenido que la distinción entre Estado unitario, Estado federal y Confederación deja de ser útil, y cómo el criterio de distinción debe ser el nivel de descentralización o capacidad de las diversas organizaciones territoriales de adoptar decisiones políticas propias.

Esta posición «cuantitativa» ha sido también defendida por politólogos, como Braun (2000), que para estudiar los diferentes efectos de la organización territorial en la eficacia de las políticas públicas en los Estados federales y unitarios prefiere establecer una distinción basada en los conceptos de «capacidad de actuar» y «capacidad de decidir» de los distintos niveles territoriales, lo que produce un agrupamiento de los países muy diferente a las clasificaciones tradicionales bipartitas o tripartitas. Estos criterios gradualistas o cuantitativos de juristas o politólogos no parecen, sin embargo, ser los más adecuados para distinguir las diferentes manifestaciones del Estado compuesto y del unitario descentralizado. El federalismo como principio organizativo incluye mucho más que las relaciones entre unidades gubernamentales, ya que comprende principios destinados a establecer el carácter de esas relaciones y que han de afectar también al carácter de otras instituciones políticas insertas en el sistema federal. Las diferencias reales entre la autonomía de los miembros de una Federación y los entes territoriales de otros Estados descentralizados son más bien de tipo cualitativo. Esto lleva a una cuarta posición.

d) Una cuarta concepción teórica, que se defiende en este capítulo, aboga por recuperar una distinción dual entre Estados compuestos, plurales o políticamente descentralizados, entre los cuales la federación mantiene su propia identidad, y todos los demás Estados unitarios, descentralizados o no. El llamado por algunos Estado regional, sería una de las posibles manifestaciones estructurales del Estado compuesto, al igual que la federación. La diferencia con la antigua distinción dual consiste en que esta distinción no estaría basada, como en las discusiones del siglo pasado, en la soberanía o la estatalidad u otros criterios jurídicos tradicionales que se revisan críticamente en el siguiente apartado, sino en varios criterios derivados de la observación comparativa de los distintos sistemas y su funcionamiento real.

3. LA FEDERACIÓN O ESTADO FEDERAL COMO PARADIGMA DEL ESTADO COMPUESTO

Dado que las distintas formas de organización territorial muestran diferencias cualitativas que tienen consecuencias en su propia autoconcepción y en su funcionamiento, parece todavía necesario distinguir los Estados federales o federaciones de otras formas de organización. La variedad de manifestaciones del principio federal y la creciente diversificación y tendencia hacia la asimetría ha llevado a algunos autores a sostener que la federación es una realidad indefinible o que es prácticamente imposible encontrar un concepto aplicable a todas ellas. Sin embargo debe intentarse una delimitación conceptual y empírica. Tradicionalmente el procedimiento ha sido establecer algún criterio de federalismo, normalmente basado en alguna federación clásica y comprobar si se da o no en cada sistema concreto para poder calificar a éste como un Estado federal. Los criterios, por supuesto, difieren de un autor a otro y evolucionan con la realidad de los sistemas.

Actualmente, como ha apuntado Máiz (2001), el estudio del federalismo se caracteriza por tres rasgos: a) el abandono de la idea de que existe un modelo canónico y cerrado de Estado federal, b) la distinción entre federalismo como doctrina o principio y la federación como sistema político, que más que a principios abstractos responde a los problemas sociales, políticos y económicos concretos de un país y c) el foco de interés del estudio se ha trasladado de las estructuras de la federación consideradas estáticamente a la federación entendida como un proceso dinámico en el que los actores interactúan en el arco de las instituciones federales.

A continuación se repasan críticamente los criterios usados tradicionalmente y se actualizan a partir de características constitucionales y del funcionamiento real de los sistemas territoriales.

3.1. Definiciones y criterios de la federación

3.1.1. Crítica de las definiciones tradicionales

Por empezar con una definición clásica, Wheare (1963) sostiene, sobre la base del modelo norteamericano, que el principio federal es aquel método de división del poder por el que el gobierno general y los gobiernos regionales, dentro de cada ámbito determinado, están coordinados entre sí y, a la vez, son independientes. El mismo Wheare reconoce que federaciones como Canadá o Alemania no cumplen del todo este criterio, aunque los rasgos en su funcionamiento real les acerquen a

él. A esos países los llama así cuasi-federaciones. Este ejemplo demuestra la dificultad de encontrar una definición aplicable a todos los casos existentes de federación. Otras definiciones que utilizan otros criterios también han quedado obsoletas con la transformación de los sistemas y el surgimiento de nuevas federaciones en todo el mundo. Si se repasan de forma concisa los criterios convencionales y su validez actual puede observarse la obsolescencia de la mayoría de ellos considerados aisladamente. Así, por ejemplo:

a) La experiencia comparada muestra la dificultad de distinguir a las federaciones sobre la base de las cláusulas constitucionales referidas a la esencia del Estado, la denominación constitucional del orden político general, o la denominación de las unidades constituyentes. Como se sabe, la Constitución estadounidense, por ejemplo, no menciona los términos «federal» o «federalismo» ni una sola vez, y hay otras federaciones en Iberoamérica que sólo lo son en el nombre. Las unidades federadas pueden llamarse estados, cantones, provincias, comunidades, territorios, etc. Algunos países que se declaran federales en la constitución no se parecen a ninguna otra federación conocida (Bélgica). Asimismo encontraríamos algunas constituciones que mantienen denominaciones antiguas como la de confederación (Suiza) y constituciones de federaciones que declaran la defensa y la garantía de la unidad del Estado (Constitución austriaca, art. 9a).

b) Como ya se ha señalado, tampoco sirve el modo histórico de su formación para individualizar a una federación frente a otro tipo de Estado descentralizado. Los casos de Austria, Bélgica, y hasta cierto punto Alemania en 1949, hacen inválido este criterio.

c) Los conceptos de soberanía o estatalidad tampoco son útiles actualmente, ya que la idea de varias soberanías o el derecho a la secesión o autodeterminación de los miembros, son nociones que, o bien nunca fueron reconocidas en la constitución de ninguna federación clásica, o bien han sido superadas por la doctrina jurídica del federalismo, que no concibe un Estado sin unidad de la soberanía. Además, en la mayoría de las constituciones la soberanía se atribuye al pueblo del Estado, y la estatalidad todavía predicada respecto de los miembros en algunas federaciones queda reducida a algo no muy distante del status constitucional de las unidades integrantes de los Estados llamados regionales, limitándose, allí donde existe, a una concesión simbólica a la susceptibilidad histórica de los miembros, como en Suiza o Alemania, y refiriéndose en realidad a la garantía de sus competencias o poderes propios. Tampoco el requisito de estatalidad en las unidades-miembros, que entiende ésta como la disposición de poder político originario —y se manifiesta en la existencia de los tres poderes, ejecutivo, legislativo y judicial—, sería cumplida por algunas federaciones, como Austria. En ninguna federación la estatalidad de los miembros

es plena, ya que carecerían de una población propia y de un territorio privativo, que comparten con la federación.

d) El criterio que se refiere a la distribución de competencias es uno de los más clásicos. Se suele citar la idea de Riker de que una federación verdadera se caracteriza por que cada nivel pueda tomar decisiones finales en al menos un sector. Esta condición también chocaría actualmente con la realidad de la mayoría de las federaciones modernas. De modo parecido, la idea de Wheare, de que las verdaderas federaciones son aquellas que cuentan con una lista única de competencias y dónde los poderes residuales pertenecen a los Estados miembros y no a la federación, estaría ya superada. No se cumpliría, por ejemplo, en Canadá, por ser fruto del modo de formación de las federaciones primeras, y al surgir con las modernas federaciones otros sistemas de reparto con listas dobles, listas triples, etc.

e) Se ha usado también el criterio del *quantum* de competencias o grado de autonomía o descentralización legislativa, administrativa o fiscal, que además de ser difícil de medir, tampoco serviría, por sí solo, para singularizar a las federaciones, ya que hay Estados unitarios con una descentralización considerable, y las propias federaciones clásicas difieren grandemente, siendo algunas, como Australia o Alemania, por ejemplo, muy centralizadas fiscal o legislativamente.

f) El criterio tradicional de que las federaciones son aquellas en que todas las unidades miembros gozan exactamente de las mismas competencias tampoco es ya válido, y es difícil de usar si se tiene en cuenta que algunas federaciones tradicionales como Canadá, u otras nuevas como Bélgica, reconocen algunas asimetrías de poder respecto a algunas unidades miembros.

g) Tampoco la existencia de un bicameralismo con una «Cámara de los Estados», defendida en las teorías clásicas por Madison o Smend, que garantizaría el derecho de participación de los miembros en la formación de las decisiones federales, normalmente a través de una representación territorial en un Senado o Consejo, existe en todas las federaciones. Ni siquiera el Senado mantiene en EEUU su papel tradicional de representar a los Estados como tales. También el caso de Canadá invalidaría este criterio actualmente, si se tiene en cuenta que allí el Senado no es elegido por el electorado, sino designado por el gobierno central, y no cumple una función de representación o participación de las provincias. Asimismo, no sería útil tampoco la noción tradicional del Estado federal exigiendo la representación igualitaria de los Estados miembros en un Senado, que no se cumple prácticamente en ninguna federación actual.

h) Por último, aunque es un criterio de más entidad para distinguir las federaciones de otros Estados descentralizados, no serviría como único criterio la

autonomía constitucional de los miembros, su poder constituyente originario y el derecho a participar en la reforma constitucional de la federación que, en realidad, no implica una verdadera soberanía y poder constituyente plenos ya que sus constituciones están sometidos a límites de congruencia con la constitución federal. En cuanto a la participación en la reforma, este criterio no permitiría incluir a algunas federaciones contemporáneas en las que las unidades miembros no participan como tales en la reforma constitucional.

Por consiguiente, la mayoría de los criterios usados tradicionalmente de forma aislada para delimitar los Estados federales de otros Estados están anticuados o superados por la realidad, adolecen de excesivo sesgo hacia modelos históricos concretos, como el estadounidense o el centroeuropeo, o excluirían a varios Estados a los que difícilmente se les puede negar su cualidad federal. Estos elementos deben abandonarse o usarse en conjunción con otros nuevos.

3.1.2. Los criterios mínimos de la federación en la actualidad

Como argumentaba Aja (1985), más que buscar un solo criterio clave, parece más útil buscar elementos definitorios, que vistos en conjunto puedan proporcionar un concepto claro de la naturaleza de estos Estados. Esos elementos constituirían un modelo ideal al que diferentes casos se acercarían más o menos. Para establecer criterios mínimos que actualmente permiten definir a un sistema como una federación, diferenciándolo de todas las formas de Estado restantes, debe comprobarse la presencia en el orden constitucional de una serie de características que son consideradas como esenciales o estructurales del llamado Estado federal o ver si en la práctica de la federación se han desarrollado mecanismos que llevan funcionalmente a cumplir esos criterios. La selección de estas, por supuesto, difiere de un autor a otro. Es posible que cada uno de los casos examinados muestre alguna deficiencia en alguno de los elementos propuestos, pero no por eso dejarán de considerarse federaciones.

Desde un punto de vista jurídico-constitucional, parece que la circunstancia que permite realmente particularizar y definir al Estado federal es el mayor grado de protección jurídica que encuentra la autonomía de los miembros frente a la posible actuación unilateral y arbitraria por parte de la organización política central. Esta protección se articularía mediante una constitución rígida, la existencia de algún sistema de justicia constitucional y la participación en la reforma constitucional. Esta concepción se encuentra ya en algunos autores clásicos como Durand (1965), Friedrich (1968), y más recientemente La Pergola (1994). El Estado

federal se singularizaría así por la constitucionalización del principio federal o de autonomía como principio estructural del Estado.

Para Elazar (1990), la federación implicaría diferentes modos de organización del poder que combinan «autogobierno más gobierno compartido» y *no-centralización,* o la capacidad de constreñir la actuación jerárquica del nivel central. La *no-centralización* significa que el sistema político debe reforzar las cláusulas de la constitución mediante una difusión real del poder entre varios centros sustancialmente autosuficientes. Tal distribución del poder difiere de la descentralización, es decir, de la mera devolución o delegación condicional, por parte de un gobierno central, de poderes específicos a unas entidades subestatales subordinadas, que pudiera estar sujeta a revocación por decisión unilateral. La *no-centralización* garantizará, sea cual fuere la distribución de las competencias entre gobierno general y los constituyentes, la imposibilidad de privar a ninguna de las partes del derecho de participar en su ejercicio sin el consentimiento de ambas. Los Estados federados pueden participar a la vez en las actividades gubernamentales nacionales y actuar unilateralmente.

Watts (1999) define la federación como «una especie particular dentro del género de los sistemas federales en la cual ni el gobierno federal ni las unidades constituyentes están subordinadas constitucionalmente a las otras, es decir, cada uno tiene poderes soberanos directamente derivados de la constitución y no del otro nivel, cada uno de ellos tiene la potestad de tratar directamente con sus ciudadanos en el ejercicio de sus poderes legislativos, ejecutivos y fiscales y cada uno es elegido directamente por sus ciudadanos».

Si se consideran varias definiciones al uso de Wheare (1963), Duchacek (1987), King (1982) Elazar (1990) y Watts (1999), pueden proponerse unos criterios mínimos para distinguir las federaciones de todos los demás sistemas descentralizados o federativos. Estos criterios se concretan además en cinco características estructurales que son:

— Una distribución constitucional de la autoridad legislativa y ejecutiva en la que los miembros o unidades integrantes de la federación disponen de competencias propias garantizadas por una constitución escrita, que no puede ser reformada unilateralmente ni por ley ordinaria y que requiere el consentimiento de una proporción significativa de las unidades constituyentes.

— La previsión de representación de las diferentes opiniones de las unidades federadas en las instituciones generales de adopción de políticas del Estado, normalmente atribuida a una forma particular de segunda cámara. Las unidades integrantes están así representadas en la federación o disponen de alguna posibilidad garantizada de participación en

las decisiones del nivel central y en la ejecución de las leyes de dicha organización.

— La existencia de procesos e instituciones que facilitan la colaboración intergubernamental en aquellos sectores donde las competencias gubernamentales son compartidas o inevitablemente se solapan.

— La asignación de recursos fiscales entre los dos órdenes de gobierno que asegure unas áreas de exclusiva autonomía para cada orden y que garantice una distribución de las posibilidades y medios financieros que responda al reparto de las funciones estatales.

— La existencia de un árbitro (en forma de tribunal supremo o constitucional, o por medio de previsiones de un referéndum) para decidir en caso de disputas entre gobiernos y que suponga un mecanismo de solución de los conflictos derivados de la estructura federal.

Los ordenamientos jurídicos, sin embargo, no reflejan siempre la realidad práctica de los sistemas de organización territorial. La constitución, por ejemplo, puede sufrir mutaciones. Esta discrepancia entre la constitución federal y la práctica de gobierno federal fue ya advertida por los citados autores clásicos del federalismo comparado y debe ser considerada en el estudio de las federaciones. Estas evolucionan en el tiempo adaptándose a las circunstancias externas, modificando sus prácticas, reinterpretando las constituciones, y por medio de la influencia de los partidos políticos, que representan las diversas tendencias centralizadoras o descentralizadoras. Como ha estudiado McKay (2001), los ejemplos clásicos son Canadá, que surgió constitucionalmente como cuasi-federación centralizada y es hoy en día una de las más descentralizadas, manteniendo la misma constitución. En Australia, en contraste, una constitución muy descentralizada no dio lugar a una federación descentralizada. En los EEUU la constitución fue reinterpretada para facilitar la centralización durante la época del *New Deal* en los años 30 o la *Great Society* en los años 60 y en la dirección contraria más recientemente con el llamado *nuevo federalismo*. En Alemania, las previsiones constitucionales descentralizadas no han impedido el surgimiento de un Estado bastante centralizado, y en España, donde a partir de una inicial indefinición de la constitución se ha llegado en la práctica a una situación de una federación descentralizada igual que se podría haber llegado a otra situación con la misma carta magna. Por esta razón, junto a los criterios jurídicos deben observarse los elementos políticos o funcionales de las federaciones como sugieren algunos politólogos.

Del estudio de los sistemas territoriales en los cinco continentes, Watts llega a identificar 24 países que se adapten actualmente a sus criterios de federación, o cuasi-federación, en el caso de que carezcan de alguno de los criterios establecidos (ver Cuadro 2).

Cuadro 2

FEDERACIONES CONTEMPORÁNEAS (se incluyen las cuasi-federaciones)	
Denominación	Unidades constituyentes
República Argentina	22 provincias, 1 territorio nacional y 1 distrito federal
Australia (Commonwealth of Australia)	6 Estados, 1 territorio, 1 capital territorial y 7 territorios
República Federal de Austria	9 *Länder*
Bélgica	3 regiones y 3 comunidades culturales
Brasil	26 Estados y 1 capital de distrito federal
Canadá	10 provincias, 3 territorios y organizaciones aborígenes
República Islámica y Federal de Comores	4 islas
Etiopía	9 Estados y 1 área metropolitana
República Federal de Alemania	16 Länder
República de India	25 Estados y 7 territorios
Malasia	13 Estados
Estados Unidos Mexicanos	31 Estados y 1 distrito federal
Estados Federados de Micronesia	4 Estados
República Federal de Nigeria	36 Estados y 1 capital territorial
República Islámica de Pakistán	4 provincias, 6 áreas tribales y 1 capital federal
Federación Rusa	89 sujetos de la federación (repúblicas y varias categorías de regiones)
S. Kitts y Nevis	2 islas
Sudáfrica	9 provincias
España	17 comunidades autónomas y 2 ciudades autónomas
Confederación Suiza	26 cantones
Emiratos Árabes Unidos	7 emiratos
Estados Unidos de América	50 Estados, 2 estados asociados
República de Venezuela	20 Estados, 2 territorios, 1 distrito federal, 72 islas
República Federal de Yugoslavia	2 repúblicas

Fuente: Watts (1999: 10)

Por su tamaño, población, sistema político, etc. estas federaciones muestran inmensas diferencias entre ellas, pero todas ellas comparten la forma de organización federal. Asimismo, estas federaciones se pueden distinguir en su funcionamiento el tipo de atribución de competencias, la forma de representación de los intereses de las unidades integrantes en las decisiones centrales, el grado real de descentralización o autonomía y de imbricación de los niveles. Antes de ver esas variaciones se deben analizar los principios que suele haber detrás de las justificaciones de la federación como modo de organización territorial del poder.

3.2. Justificaciones normativas y motivaciones prácticas: beneficios y costes del modo de gobierno federal (o la descentralización política)

3.2.1. El federalismo como doctrina política

Los sistemas de organización territorial pueden singularizarse también por los principios que los animan, por la forma de legitimación de su existencia y por la cultura política que representan. Como fórmula política, el federalismo puede ser considerado como un tipo de orden político inspirado por unos principios políticos que subrayan la primacía de la negociación y la coordinación entre diversos centros de decisión en el ejercicio del poder, acentuando el valor de la dispersión de los centros de poder como medio para salvaguardar las libertades individuales y locales (Elazar). Las federaciones, como forma de organización política, suelen estar basadas, aunque no todas lo estén, en el federalismo como doctrina. Como ha puesto de manifiesto Smith (1995), en su forma más general y comúnmente entendida, el federalismo puede considerarse una ideología que mantiene que la organización ideal de los ideales humanos se refleja mejor en la celebración de la diversidad a través de la unidad. El federalismo como ideología perseguiría la consecución y mantenimiento de ese ideal prescriptivo mediante una serie de valores y creencias. La mayoría de las ideologías federalistas tienen en común la búsqueda, según modalidades diferentes, de la unidad en la diversidad. Burgess y Gagnon (1993: 7) por ejemplo han identificado con el federalismo los valores de «tolerancia, respeto, compromiso, negociación y reconocimiento mutuo», y la «unión» combinada con la «autonomía» como su rasgo típico. En cuanto al federalismo como principio de la organización estatal, ha estado a veces asociado al principio de subsidiariedad, que sostiene que la actividad pública debe reservarse a los niveles más cercanos al ciudadano.

Desde un punto de vista normativo y práctico, se han sostenido diferentes concepciones sobre los objetivos de la forma federal de organización y las bases de su

superioridad frente a los Estados unitarios. Cabe distinguir entre las justificaciones del federalismo y ciertos beneficios de la descentralización, que es consustancial a la mayoría de las federaciones, pero que puede darse también en un sistema unitario. La fundamentación puede estar basada en razones técnicas u organizativas o en valores normativos. Así, se piensa que el modo de organización federal debe servir al menos a tres propósitos diferentes: a) el fomento del gobierno democrático, b) el autogobierno e integración de comunidades con identidad política propia, c) la eficacia de la gobernación. Lo paradójico del modo de gobierno federal es que, como sostiene Simeon (1998), al estudiar estos tres objetivos del federalismo, en cada una de estas tres dimensiones u objetivos, el modo de gobierno federal podría suponer beneficios, pero también costes, actuando como una hoja de doble filo, lo que en algunos casos se podría avalar la preferencia por soluciones unitarias.

3.2.2. El fomento del gobierno democrático: control y participación

El modo de gobierno federal fomentaría la democracia, se argumenta, al propiciar las posibilidades de participación ciudadana y la prevención de la tiranía o el abuso de poder mediante la división y contrapeso de los poderes —los *checks and balances*—. Eso implica que cada gobierno está en disposición de limitar los excesos de los demás. El modo organización federal maximizaría asimismo la adaptación entre las preferencias y los resultados al suponer un mayor acercamiento del poder a través de las elecciones a diferentes niveles, lo que garantizaría la receptividad y la rendición de cuentas de los gobernantes. Así, los sistemas federales pueden dividir el poder y ofrecer a los ciudadanos la posibilidad de elegir entre diferentes servicios en diferentes jurisdicciones. Como señalan Nice y Fredericksen (1995) otros beneficios que los sistemas federales tienen frente a otras formas de Estado son la mayor capacidad para gestionar el conflicto entre intereses, el proporcionar más puntos de acceso para grupos sociales a diferentes niveles, mayor flexibilidad de respuesta, fomento de la innovación institucional, la competencia entre gobiernos que produce mayor receptividad y eficacia, y la mayor participación de los ciudadanos en las decisiones colectivas que promueve la auto-confianza de las comunidades.

El reverso de estas ventajas son los posibles costes del gobierno federal, que algunos han criticado, atribuyendo cierta superioridad al gobierno unitario y centralizado. Se ha criticado que las exigencias de la elaboración de la mayoría de las políticas públicas que requieren cooperación y coordinación entre gobiernos llevan a dejar de lado a los parlamentos. Esta circunstancia da lugar a un «déficit democrático» creciente en el que los representantes de los ciudadanos quedan apartados del acceso a la adopción de decisiones y la rendición de cuentas se diluye, priman-

do los intereses burocráticos de los gobiernos por encima de las necesidades de los ciudadanos. Otros problemas que se subrayan respecto a la democracia son la posible irresponsabilidad, la evasión de responsabilidad o el traspaso de la culpa entre los diferentes gobiernos, los sesgos localistas, la desigualdad de los ciudadanos o el surgimiento de una tecnocracia regional (Nice y Fredericksen, 1995). A veces se resalta también la menor legitimidad de que gozarían los gobiernos subestatales por causa de la menor participación electoral en las elecciones locales o regionales. Wright (1998) insiste en la paradoja de que si la región o Estado-miembro sobrepasa un cierto tamaño, las ventajas democráticas de la descentralización o el federalismo pueden perderse, ya que inevitablemente tiende a sustituirse por una nueva centralización en la capital de la región. Además, la descentralización a veces implica el traspaso de poder a líderes políticos locales regionales, o barones, que pueden dar lugar a amplias redes clientelistas que aumentan ese poder llegando a veces a dificultar la normal alternancia entre partidos durante décadas en esas regiones. Asimismo, se ha criticado la sobre-representación de los Estados miembros pequeños en las segundas cámaras o senados que implica un claro atentado al principio democrático mayoritario y a la igualdad electoral, que debido a las diferencias de población hace que en Alemania, por ejemplo, un voto en Bremen valga trece veces más que un voto en Renania del Norte-Westfalia o que un voto en Wyoming valga tanto como sesenta y seis votos en California (Stepan, 2001). Por último, se señala que el federalismo ha sido compatible con regímenes autoritarios en muchos países y, en algunos países democráticos, lejos de promover políticas públicas progresistas redistributivas, la organización federal ha podido constituir en ciertos momentos un obstáculo a la legislación social y a la capacidad de redistribución e innovación de los poderes públicos en la lucha contra la crisis económica. Se suele citar el ejemplo de la esclavitud, y cómo el sistema federal americano permitió su pervivencia (Riker).

3.2.3. El autogobierno e integración de comunidades con identidad política propia

El federalismo se ha justificado también como el mejor medio de respetar a diferentes grupos o comunidades diversas y unirlas garantizando su supervivencia e integrándolas en un sistema común. Por ello se cree el mejor modo de integrar sociedades heterogéneas, pluriculturales o multinacionales. Se supone que el modo de gobierno federal es capaz de equilibrar la preservación de la autonomía, la identidad y la influencia de grupos sociales territorialmente concentrados a la vez que los objetivos de integración común y comunidad política de todo el Estado. El modo federal constituiría, por tanto, un instrumento tanto de construcción del Estado-nación o su pervivencia, como de preservación y expansión de las comunidades

nacionales subestatales existentes. El modo federal representaría la respuesta más adecuada para las democracias plurinacionales y sus tendencias potencialmente desintegradoras, que aunque no elimina el conflicto ayuda a su gestión en términos democráticos (Linz, 1999). Desde el punto de vista de la gestión del conflicto entre comunidades, el argumento a favor del federalismo es que minimiza el potencial de ese conflicto al dar poder a las minorías concentradas territorialmente, ofreciéndoles instrumentos para proteger y promover su peculiaridad, reconociendo su diferencia, sin temor de que la mayoría nacional imponga sus valores sobre la minoría o vete sus aspiraciones. Mediante la autonomía, la adquisición de poder político propio y la separación, cada grupo territorialmente concentrado puede tomar decisiones mayoritarias en su ámbito sin implicar a los otros grupos a la vez que participa en las decisiones colectivas del sistema político general. Por eso suele considerarse que el modo de gobierno federal facilita y a la vez necesita de lealtades e identidades múltiples (Simeon y Swinton, 1995).

Sin embargo, también en esta dimensión el modo de gobierno federal tiene costes que se han hecho evidentes en algunas federaciones plurinacionales o culturalmente heterogéneas. Así, se ha argumentado que el gobierno federal sufre un dilema, ya que institucionaliza, perpetúa y refuerza las mismas fracturas o líneas de conflicto político (*cleavages*) para resolver los cuales fue diseñado o adoptado. Al procurar seguridad a las minorías concentradas territorialmente también proporciona la base institucional de un gobierno regional, que puede ser la plataforma para exigir más poderes, y, a partir de ahí, potenciar un movimiento secesionista (Linz, 1999). Aunque es verdad que el sistema federal también puede promover y facilitar el desarrollo de identidades múltiples, para sobrevivir necesita la voluntad de tolerar y celebrar tales identidades múltiples, lo que no suele suceder en el caso de nacionalismos regionales de tipo étnico. Además, se dice, el federalismo es poco efectivo cuando los distintos grupos culturales o con diferentes lealtades nacionales están mezclados territorialmente. Al transferirse el poder político a un grupo cultural o nacional concentrado territorialmente, lo normal en un Estado socialmente complejo es que en ese territorio se cree otra minoría cultural que vive dentro de esa jurisdicción. El gobierno federal ofrece un poder territorial a los grupos regionales que les puede impulsar a hacer de sus territorios lugares étnicamente homogéneos. Ese riesgo aconseja que el federalismo se complemente con la protección de los derechos individuales de todas las minorías no concentradas territorialmente. Asimismo, el sistema federal se encontrará en una situación de conflicto estructural que puede verse agravado cuando los fines de la mayoría en el país implican la exigencia de ciertos sacrificios a los grupos minoritarios concentrados territorialmente en bien de todos, o cuando las aspiraciones de esos grupos culturales implican reclamaciones a la mayoría para que renuncie a ciertos intereses. Este conflicto sólo puede gestionarse, no resolverse, mediante el desarrollo de una

cierta solidaridad colectiva interterritorial que hace que algunos estén dispuestos a ceder en algún momento sabiendo que en el futuro cederán otros.

Si bien la asimetría en algunas federaciones y la concesión de autonomía especial trata de acomodar las presiones hacia la desigualdad derivadas de una diversidad, también se encuentra con algunas críticas. Por un lado, se ha reprochado, sobre todo a ciertas federaciones multiétnicas o plurinacionales, que el modo de organización federal puede llevar a inhibir el desarrollo de cualquier otra identidad que no sea la dominante en la región o Estado miembro en cuestión, al reestructurar las identidades promoviendo los sentimientos regionales exclusivos. También que la asimetría puede hacer que los ciudadanos de algunas regiones puedan legítimamente considerarse discriminados si las previsiones especiales para algunas unidades conllevan consecuencias para el bienestar de los ciudadanos. En cuanto al respeto de la diversidad y las diferentes preferencias, el federalismo o la descentralización por sí sola no significa que las políticas vayan a ser distintas, ya que a veces la descentralización va acompañada de una creciente convergencia de políticas, determinada por otros factores de convergencia social o económica (Wright, 1998). Para algunos, además, el hecho de que una federación esté estructurada en función de diferentes grupos étnicos hace que muchos sectores de políticas estén casi en manos exclusivas de partidos regionalistas o nacionalistas que pueden permanentemente imponer su voluntad o sus intereses a otros grupos en esas regiones (Smith, 1995).

3.2.4. La eficacia del gobierno y las políticas públicas

La tercera gran justificación del gobierno federal, presente ya en las discusiones de *El Federalista*, es la de promover una actuación pública más eficaz y que responda mejor a los deseos ciudadanos, contribuyendo así a resolver adecuadamente los problemas del sistema político. En este sentido se argumenta que el modo de organización federal posee mayor capacidad para adaptar las políticas públicas a las necesidades locales, la prevención de la sobrecarga de las tareas en el nivel central y tiene mayores oportunidades de innovación y experimentación en las soluciones a los problemas de la actuación pública. El modo de organización federal y la descentralización política que conlleva permite superar las limitaciones de las decisiones centralizadas al delegar mayor autoridad de decisión a empleados públicos que trabajan al nivel más cercano a los problemas sociales, lo que garantiza su conocimiento de la situación y su receptividad a esos asuntos locales. El modo de organización federal potencia asimismo una mayor capacidad administrativa en el nivel regional o local y hace que las políticas decididas en el nivel central respondan mejor a sus objetivos locales y que los diferentes grupos sociales

estén representados en el proceso de elaboración de las políticas públicas. La administración en un sistema federal, se argumenta, será, además, más efectiva, flexible e innovadora en la aplicación de las leyes y los programas, evitando o reduciendo la burocratización excesiva y el papeleo. También los estudios económicos han debatido largamente sobre la idea de que la descentralización de las competencias de gasto puede traer beneficios importantes, en términos de eficiencia y bienestar, aunque existe la opinión de que la descentralización puede implicar costes en términos de equidad distributiva y gestión macroeconómica.

Asimismo, con respecto al gobierno eficaz, frente a las virtudes del federalismo y la descentralización, se suelen oponer ciertos costes o riesgos. Nice y Frederiksen (1995) mencionan la duplicación y contradicción de las políticas públicas a los dos niveles. Además, debido a las exigencias de cooperación y coordinación que plantea la agenda de políticas y la distribución de competencias en una federación, algunos han señalado cómo el gobierno federal está sujeto a costes excesivos de coordinación, retrasos, inmovilismo, y políticas públicas que no van más allá del mínimo común denominador entre los intereses de todos los gobiernos. Para otros, la descentralización de ciertas decisiones amenaza el tradicional principio democrático de igualdad ante la ley en circunstancias iguales, ya que puede ser injusto que ciudadanos en una región tengan obligaciones o beneficios en educación, seguridad social o medioambiente distintos a los ciudadanos de otra región. La competencia entre gobiernos territoriales fomentada por un sistema federal también puede llevar a resultados poco equitativos, pudiendo ocurrir que las pequeñas unidades territoriales no sean capaces de tratar con problemas demasiado complejos por falta de medios, y que los gobiernos regionales tiendan a un gasto público irresponsable y excesivo si no son controlados.

3.3. Rasgos institucionales, modelos de federación y su funcionamiento

Hasta aquí se han examinado varios criterios constitucionales y políticos que, considerados en conjunto, diferencian a las federaciones de otros sistemas de organización territorial. También se han expuesto las justificaciones normativas y las posibles ventajas e inconvenientes. Ahora deben abordarse, desde una perspectiva empírica comparativa, los rasgos propios de diferentes tipos de federaciones referidos a sus instituciones y a su funcionamiento. Se ha dicho que hay tantas variedades de federación como federaciones y que cada federación es en cierto modo *sui generis* dado que su funcionamiento real está en gran parte determinado por la configuración de otros factores políticos y sociales tan importantes como los sistemas de partidos o de intermediación de los intereses.

3.3.1. Diseño institucional y proceso político

Como se señalaba más arriba, son cinco los elementos propios del diseño institucional de todas las federaciones que permiten diferenciarlas y agruparlas en modelos típicos: la distribución de competencias, la participación de las unidades integrantes en la federación, las relaciones y articulación entre gobiernos, el modelo de financiación o constitución financiera federal y la resolución judicial de los conflictos entre niveles.

a) La distribución de competencias recogida en las constituciones federales suele considerarse como garantía de la autonomía territorial que da origen a las relaciones jurídicas de coordinación entre los niveles de gobierno. Según la familia o el tipo de federación, ésta distribución puede variar. Así, por ejemplo, la distribución puede configurarse de modo sectorial, atribuyendo distintas áreas materiales a diferentes niveles territoriales; o de modo funcional, distribuyéndose las tareas dentro de una misma materia entre los órganos legislativos y ejecutivos de los dos niveles de gobierno. En este caso pueden existir materias a) de competencia exclusiva de alguno de los dos niveles, donde cada uno de ellos sería responsable único de la legislación y la ejecución, b) de competencia compartida, en la que la legislación corresponde al centro y la ejecución a las unidades miembros, y c) de competencia concurrente, en la que ambos niveles tienen facultad para legislar y ejecutar las normas en una materia —actuando usualmente el nivel central en forma de leyes marco o legislación básica y el nivel regional en forma de legislación de desarrollo o aplicación—. En el ámbito administrativo también pueden existir tareas conjuntas, donde las competencias de planificación, financiación y ejecución son compartidas.

b) Respecto a la participación de las unidades integrantes en la federación, ésta se consideraba, como se ha visto, un elemento esencial para algunas definiciones del Estado federal. El bicameralismo es más frecuente en los Estados federales, fundamentándose en la idea de que junto al pueblo globalmente considerado, es necesario que participen los miembros de la Federación como tales. La configuración de esta segunda Cámara también varía mucho en los diferentes sistemas federales, aunque pueden señalarse dos modelos básicos: a) el modelo de Senado y b) el modelo de Consejo. El primero se caracteriza por el hecho de que en su seno se produce una igualdad representativa absoluta entre los diversos Estados miembros, es decir, cada unidad constituyente tiene un número igual de representantes en el Senado, independientemente del número de sus habitantes. La elección de los representantes puede producirse bien por los órganos legislativos de cada unidad miembro o bien por el pueblo mediante sufragio directo. El

modelo de Consejo, por su parte, más propio del derecho constitucional germánico, se basa en distintos principios, ya que la representación de las unidades-miembros es desigual y además, los miembros del consejo son elegidos por los ejecutivos de los respectivos *Länder*, a los que se encuentran vinculados por mandato imperativo. El poder real y la importancia de las cámaras de representación territorial, dependen de la forma en que son elegidas, del alcance de sus prerrogativas materiales y de su capacidad de veto de la legislación federal adoptada en el parlamento federal o cámara baja. Todos estos factores le dan una mayor o menor influencia real, que varía mucho comparativamente, como puede observarse en el Cuadro 3.

Cuadro 3

COMPARACIÓN DE LAS SEGUNDAS CÁMARAS Y SU IMPORTANCIA EN ALGUNAS FEDERACIONES				
País	Principio de Representación	Modo de elección de la 2.ª cámara	Derecho de veto de la 2.ª cámara	Grado de influencia política de la 2ª cámara
EEUU	Senado	Directo	Veto absoluto	Fuerte
SUIZA	Senado	Directo	Veto absoluto	Fuerte
AUSTRALIA	Senado	Directo	Veto absoluto	Fuerte
AUSTRIA	Consejo	Indirecto	Veto suspensivo y veto absoluto en previsiones constitucionales que afectan al Bundesrat. Mayoría de 2/3 para intervención en las prerrogativas de los Länder	Débil
SUDÁFRICA	Senado	Indirecto con participación del gobierno	Veto suspensivo. En asuntos de la provincia veto que sólo puede ser superado con dos tercios de la primera cámara	Débil
INDIA	Consejo	Indirecto y designación	Veto absoluto con la excepción de las leyes presupuestarias	Débil

ESPAÑA	Senado	Mixto (con predominio directo 75%-25%)	Veto legislativo suspensivo y veto absoluto en una revisión global de la constitución. Veto suspensivo en reformas constitucionales (mayoría de 3/5)	Débil
BÉLGICA	Consejo	Mixto	Para determinados sectores de política pública veto absoluto. Para otros veto suspensivo.	Débil
CANADÁ	Mixto	Designación	Veto absoluto	Débil
RUSIA	Senado	Indirecto con participación del gobierno	Para algunos sectores veto absoluto. Para reformas constitucionales veto de ¾ de mayoría en la 2.ª cámara y 2/3 en la primera	Débil
ALEMANIA	Consejo	Indirecto a través de los gobiernos de los Länder	Veto absoluto en las leyes que afectan a los asuntos de los Länder. Veto suspensivo Exigencia de mayoría de 2/3 en las reformas constitucionales	Fuerte

Fuente: adaptado de Sturm (2002)

c) Otra dimensión institucional clave en las federaciones son las relaciones entre gobiernos. En primer lugar puede distinguirse entre aquellas que se producen entre los gobiernos de las unidades integrantes y el gobierno central, y aquellas existentes entre los mismos gobiernos subestatales. La forma que adoptan estos dos tipos de relaciones afecta en gran medida al

funcionamiento de la federación, ya que las relaciones intergubernamentales suponen realmente la cadena de transmisión entre lo que el texto constitucional prevé y la realidad práctica del país, articulando el sistema y su funcionamiento. Como ha puesto de relieve Cameron (2001), estas relaciones vienen determinadas por los factores sociales, constitucionales e institucionales propios de cada federación, y pueden darse entre todas las unidades de la federación, sólo entre algunas de ellas o sólo entre dos de ellas, hablándose entonces de relaciones multilaterales o bilaterales. Además, las relaciones intergubernamentales pueden tener diversos grados de institucionalización formal en las distintas federaciones. En algunos casos, por ejemplo, se llevan a cabo mediante mecanismos institucionales como conferencias sectoriales —que reúnen al ministro central de un sector con todos los ministros regionales—, conferencias de presidentes, grupos de trabajo y comisiones de funcionarios centrales y regionales de carácter vertical u horizontal, etc.; en otras federaciones estas relaciones se encauzan predominantemente de modo informal. También pueden diferenciarse por su capacidad de llegar a acuerdos jurídicos vinculantes para todos los participantes, siendo en otros casos meros puntos de encuentro o discusión sin capacidad decisoria ninguna. Por último, podrían distinguirse en función del grado de transparencia o control que se produce en estas relaciones intergubernamentales.

d) En cuanto al modelo de financiación, a veces llamado *constitución financiera*, es otro de los elementos clave de cualquier sistema de organización territorial federal. Además, como ha señalado Ter-Minassian (1997), en las décadas pasadas se ha producido una clara tendencia en todo el mundo hacia una descentralización del gasto público, tanto en los países federales como en los unitarios. El grado de centralización o descentralización de una federación puede determinarse en parte observando el grado de autonomía fiscal y financiera de las unidades integrantes. La capacidad fiscal y la capacidad de gasto son instrumentos básicos para poder realizar las políticas públicas exigidas por sus ciudadanos, por eso la distribución de los recursos financieros entre los diferentes niveles de gobierno determina la capacidad de los gobiernos de cumplir con sus responsabilidades competenciales y ejercer autonomía de decisión. En los países federales, el modelo de financiación se configura bien como sistema de separación o como sistema concurrente de ingresos, aunque por regla general se encuentra un sistema mixto Eso significa que en muchas federaciones los ingresos provenientes de los impuestos se comparten entre los dos niveles. En otras, los dos niveles tienen un alto grado de independencia fiscal. En unos existe una total independencia de los dos niveles para definir y recaudar todos los impuestos y en otros el nivel

federal de hecho es el que tiene la potestad legislativa de fijar los impuestos, recibiendo el nivel regional una participación en ellos. En EEUU, Australia, Austria, India y España, el gobierno central tiene atribuidos la mayoría de los impuestos más importantes, creándose así un desequilibrio entre los ingresos y las necesidades de gasto de las unidades integrantes de la federación. Este desequilibrio es menor en Alemania, Suiza y Canadá. Debido a él, en todas las federaciones existen unas transferencias del nivel central a los miembros. La diferencia entre lo que recauda cada nivel y lo que gasta puede comprobarse comparando el porcentaje de participación en los ingresos correspondiente al Gobierno central antes de las transferencias intergubernamentales con el porcentaje de gasto público del gobierno central como proporción del gasto de todos los niveles (ver Cuadro 4).

Cuadro 4

IMPORTANCIA DEL NIVEL CENTRAL EN LOS INGRESOS Y EN EL GASTO DE VARIAS FEDERACIONES EN 1996		
Países	% en los ingresos antes de transferencias a otros niveles territoriales	% en el gasto después de transferencias a otros niveles territoriales
Malasia	89.9	85.6
España	84.0	68.5
Austria	72.8	68.8
Australia	69.1	53.3
Estados Unidos	65.8	61.2
India	64.6	54.8
Alemania	64.5	41.2
Canadá	47.7	40.6
Suiza	44.7	36.7

Fuente: adaptado de Watts (1999)

El grado de dependencia de las unidades integrantes del gobierno central estaría en función de la proporción de sus ingresos que provienen de las transferencias federales, y de si éstas son condicionadas o incondicionadas respecto a cómo tienen que gastarse. Así, estas transferencias o subvenciones pueden ser condicionadas, para ser aplicadas a una finalidad concreta, o ser incondicionadas o en bloque.

Estas últimas pueden utilizarse bien con objeto de conseguir que las unidades integrantes realicen determinadas políticas deseadas por el nivel central para las que ellas no tienen competencias o capacidad administrativa, o bien como forma de compensación financiera entre las unidades miembros. Como ha estudiado Watts (1999), las constituciones de EEUU Alemania, Suiza, Australia, India y España contienen previsiones concretas que autorizan al gobierno central para gastar dinero en los sectores de competencia concurrente y exclusiva de las unidades integrantes. En EEUU y en Australia, por ejemplo, no hay prácticamente límites respecto a los sectores en los que la federación puede gastar. Por otra parte, en todas las federaciones existe un desequilibrio horizontal entre la capacidad fiscal de algunas unidades frente a otras. Este desequilibrio se trata de solucionar a través de mecanismos de solidaridad como fondos de compensación o equiparación fiscal que implican transferencias verticales u horizontales entre *Länder*, como en Alemania.

En cuanto a la participación de las unidades integrantes en las decisiones financieras o fiscales al nivel federal, la situación es muy diferente. Puede hacerse a través de las segundas cámaras o los parlamentos, o mediante mecanismos informales de relaciones intergubernamentales. En EEUU la capacidad de decisión de gasto la tiene atribuida el Congreso, y los gobiernos de los Estados se limitan a tratar de influir en el Congreso como otro grupo de presión. En Australia y Austria, la preponderancia fiscal del gobierno federal hace que tradicionalmente los Estados no tengan ninguna influencia en el uso del gasto público. En contraste con esa situación se encontrarían los cantones suizos y los *Länder* alemanes. En los primeros, el gobierno federal consulta con los cantones y en Alemania, la segunda cámara, el *Bundesrat,* tiene que dar el consentimiento si la federación pretende gastar en sectores de competencia concurrente o exclusiva de los *Länder*. En algunos países existe un consejo nacional que adopta decisiones financieras formado por el gobierno central y los regionales —en España se llama Consejo de Política Fiscal y Financiera—, o las decisiones se toman en función de las recomendaciones de comisiones independientes de expertos.

e) Por último, cabe mencionar los mecanismos institucionales y jurídicos de resolución de conflictos en una federación. La coexistencia y la cooperación de los dos niveles y de las normas federales y estatales producen situaciones de enfrentamiento y conflicto, para cuya evitación o resolución las constituciones federales suelen prever diversos mecanismos como puede ser el establecimiento de una serie de principios constitucionales generales que actúan de forma preventiva como los principios de unidad, lealtad federal —*Bundestreue*—, solidaridad, prevalencia del derecho federal, u otros principios de carácter administrativo con efectos preventivos, como el de supervisión, alta inspección, o con efectos represivos como el principio de coac-

ción federal. En la mayoría de las federaciones desempeñan un papel clave en la resolución de conflictos las instancias judiciales, sobre todo la jurisdicción constitucional. Esto implica que un Tribunal está llamado a decidir en última instancia sobre todos los conflictos entre los niveles de gobierno de la federación como el último defensor del orden federal. Pueden distinguirse dos tipos de justicia constitucional: la tradición americana, en la cual se atribuye la competencia para resolver los conflictos al Tribunal Supremo de la jurisdicción ordinaria, y la tradición constitucional europea, más reciente, con la existencia de un Tribunal Constitucional específico con competencia para resolver conflictos. En ambos casos la importancia de los Tribunales en la evolución de las federaciones es innegable. En EEUU el Tribunal Supremo ha sido decisivo en la orientación del sistema federal, imponiendo a veces el poder de la Federación con interpretaciones célebres de la «cláusula de comercio» o de los derechos civiles, o defendiendo otras veces los derechos de los Estados, en función de cada momento histórico. Está integrado por nueve miembros nombrados de forma vitalicia por el Presidente de la Federación. En Suiza, el Tribunal Federal Supremo lo es de las jurisdicciones civil, penal, administrativa y constitucional. En Alemania, Austria y España, existen tribunales constitucionales especializados, que además del control de constitucionalidad de las leyes, tienen la facultad de resolver conflictos entre las autoridades de la federación y las unidades constituyentes.

3.3.2. Dos modelos típicos de instituciones y funcionamiento federal

Una vez señalada la variedad en las manifestaciones de estos cinco factores, pueden observarse dos modelos en los que estos cinco criterios se agrupan de forma peculiar constituyendo dos casos extremos de federación, el que podría llamarse a) modelo de colaboración o integrado, llamado a veces cooperativo y b) el modelo de separación o dividido, a veces denominado dual, y, a los que los diferentes países federales se acercan más o menos. El primero de ellos está representado por la República Federal Alemana, y el segundo por Canadá. En realidad, la mayoría de los países presentarían formas mixtas con elementos de ambos tipos, el de colaboración y el modelo de separación. Otros países como España, Australia, Suiza, EEUU, Bélgica, podrían considerarse localizados entre los dos polos del *continuum* de modelos que irían del de colaboración al de separación. Como se observará más adelante, España muestra rasgos de los dos extremos representando un modelo intermedio entre los dos.

a) El modelo integrado, siguiendo aquí la descripción comparativa que hace Simeon (1998) de los dos modelos, se caracteriza, refiriéndose en primer lugar a la distribución de competencias, por un gran número de materias de competencia concurrente y responsabilidad compartida, sin apenas existencia de compartimentos estancos para ninguno de los niveles de gobierno. Las competencias asignadas al nivel central en su legislación y ejecución son escasas, como asuntos exteriores, ciudadanía e inmigración, poder nuclear, comercio internacional, moneda, telecomunicaciones y correos, seguridad social, transporte aéreo, ferrocarriles y autopistas, atribuyéndose el resto de competencias a los *Länder*. También hay una larga lista de poderes concurrentes sobre los que ambos niveles legislan, como la administración de justicia, bienestar social, educación, medioambiente y otros. Los *Länder* pueden legislar en estas materias siempre que el Estado federal no lo haya hecho. La Ley Fundamental fija las condiciones bajo las que la Federación puede legislar. También existe una legislación marco, donde los *Länder* son responsables de su desarrollo e implementación. Además, la constitución prevé ciertas tareas comunes, como la educación superior, la política de desarrollo regional y la agricultura. En caso de conflicto entre los dos ordenamientos, se aplica el principio tradicional de que el derecho federal prevalece sobre el de los *Länder.* El gobierno federal tiene, por tanto, gran margen de actuación para configurar la autonomía real de los *Länder,* aunque está sometido a la aprobación del Bundesrat en muchas áreas. El cuasi-monopolio legislativo de la Federación se ve compensado por la supremacía de los *Länder* en la ejecución de las leyes, ya que estos ejecutan la mayor parte de la legislación federal. En lo que se refiere a la participación de las unidades integrantes en la federación y la segunda cámara, la peculiaridad de este modelo integrado es que el *Bundesrat* está formado por primeros ministros y ministros de los gobiernos de los *Länder.* Aunque los poderes del *Bundesrat* son algo menores que los de la cámara baja o *Bundestag*, es una cámara poderosa y un medio importante de incorporar directamente los intereses de los *Länder* en la legislación nacional. En lo que respecta a las relaciones entre gobiernos, el sistema integrado cuenta con toda una estructura institucionalizada de órganos intergubernamentales cuyas decisiones se formalizan mediante tratados o acuerdos que tienen fuerza de ley. En lo que se refiere a la financiación y la autonomía fiscal, el modelo se caracteriza por los ingresos y la responsabilidad fiscal compartidos basada en fórmulas negociadas. Los impuestos sobre la renta, impuesto de sociedades y el IVA revierten conjuntamente a la federación y los *Länder*. Sólo un número muy limitado de fuentes de ingresos va a uno solo de los niveles. También existen mecanismos de igualación o compensación financiera. Por último, existe un Tribunal Constitucional Federal con la potestad

absoluta de interpretar la constitución y decidir en caso de conflicto entre los gobiernos federal y de los *Länder*.

b) En cuanto al modelo de separación, típico de Canadá, la concepción subyacente es la de dos conjuntos separados de instituciones políticas, el de la federación y el de las provincias —el nombre de las unidades federadas en Canadá— que interactúan mediante relaciones de negociación que a veces parecen más bien relaciones entre diplomáticos de países independientes, por eso se suele también llamar federalismo dual o competitivo. En este modelo, la distribución de competencias se basa en dos grupos claramente separados de competencias, en los que la federación es responsable de determinadas materias y las unidades constituyentes de otras, con escaso solapamiento y concurrencia. Esto no significa que en la práctica no puedan surgir áreas de concurrencia y solapamiento. Respecto a la participación de las unidades integrantes en la federación, en este modelo el senado no desempeña una función de representación territorial de las provincias, y el modelo parlamentario mayoritario con su disciplina de partido y el predominio del ejecutivo, impide que los miembros de la cámara baja representen los intereses de su provincia. No existe, por tanto, ningún mecanismo formal que vincule los ámbitos políticos nacionales y provinciales y en que los intereses de las unidades territoriales estén directamente representadas en el nivel central. Esto hace que los intereses regionales sean sobre todo defendidos por los gobiernos provinciales normalmente mostrando una actitud competitiva y autoafirmativa, con gran importancia de los presidentes de los gobiernos provinciales para defender los intereses de sus regiones. En cuanto a las relaciones entre gobiernos, la maquinara de relaciones intergubernamentales, que no suele estar legalmente prevista ni formalizada, se desarrolla de una forma *ad hoc*, habiendo una serie de encuentros o conferencias sin status formal ni reglas de decisión formales y sin apoyo burocrático. Por su parte, la constitución financiera del modelo dual hace que cada nivel de gobierno tenga poderes fiscales independientes. En Canadá, el nivel central puede recaudar todo tipo de ingresos y las provincias están limitadas a los impuestos directos, pero en la práctica, no hay restricciones a sus poderes fiscales y de endeudamiento público. También existen transferencias intergubernamentales del centro a las provincias, pero no suelen facilitar mucha influencia o control al gobierno central, al ser escasas las transferencias condicionadas. Las provincias varían además mucho en sus tipos de imposición. En cuanto al papel de la justicia, el Tribunal Supremo de Canadá es el árbitro del sistema federal, buscando un equilibrio entre los poderes centrales y provinciales. Su papel ha adquirido una relevancia creciente cuanto más competitivo y conflictivo se ha vuelto

el modelo, especialmente con los problemas de acomodación del nacionalismo francófono de Québec. En gran medida, la interpretación constitucional es la responsable de la evolución, sin reforma constitucional, de un modelo de federalismo centralizado previsto en la Constitución de 1867, a un federalismo dividido y de los más descentralizados del mundo.

3.3.3. La asimetría federal de facto y de jure

Si se observa con detenimiento el funcionamiento de las federaciones, en la mayoría de ellas se puede detectar un fenómeno consistente en la desigualdad o asimetría de hecho entre las unidades de la federación de tipo geográfico, demográfico, económico, cultural, social y político. Por poner un ejemplo, en el caso de España, entre tres de las comunidades autónomas (CCAA), Andalucía, Cataluña y Madrid, reúnen el 50 por ciento de la población del país y producen la mitad del producto interior bruto español. Las seis comunidades más pobladas concentran el 70 por ciento de la población y las seis CCAA menos pobladas no suman más de un 10 por ciento. En el aspecto geográfico, sólo cuatro de ellas, las mayores en superficie, suman el 61 por ciento del territorio. En Canadá, por ejemplo, de once provincias, una sola de ellas, Ontario, concentra casi el 40 por ciento de la población, y en Alemania, sólo Renania del Norte-Westfalia, de entre los 16 *Länder,* supone alrededor del 23 por ciento de la población total del país. El funcionamiento de las federaciones puede verse en gran medida afectado por esta configuración desigual de factores. La asimetría de hecho puede influir a las relaciones entre ellas y con el gobierno federal, así como a su grado de poder relativo en la federación. Estas diferencias se han llamado también asimetría política o de *facto*. La asimetría puede ser la causa de resentimiento interno o de tensión intergubernamental en la dinámica política de la federación. En especial cuando una de las unidades integrantes tiene un poder desproporcionado respecto a las otras o existen minorías culturales o lingüísticas que aspiran en última instancia a conseguir mayor poder o a constituir su propio Estado.

Por otra parte, frente al concepto de asimetría de *facto* se ha usado el concepto de asimetría constitucional o de *jure*, que se refiere a las diferencias en el status o las competencias legislativas o ejecutivas que tienen diferentes unidades integrantes de una federación por razones históricas, en atención a su composición cultural, o como medio de acomodación de un potencial conflictivo (Agranoff, 1999). En muchas federaciones se observan ciertas unidades integrantes que mantienen relaciones especiales con la federación. La constitución reconoce variaciones entre las unidades constituyentes que pueden implicar una mayor autonomía, una cierta capacidad de veto en algunos asuntos de la federación o incluso la posibilidad de

algunas unidades integrantes de exceptuarse o excluirse del cumplimiento de ciertas normas de la federación en ciertas materias —el llamado *opting out*—. Esta asimetría constitucional, traducida usualmente en asimetría competencial y configurada de forma peculiar según los casos, puede encontrarse sobre todo en algunas federaciones plurinacionales y con tensiones centrífugas, y es la base doctrinal y práctica de lo que suele conocerse y propugnarse con el nombre de *federalismo asimétrico* (Requejo, 1998 y Fossas y Requejo, 1999).

3.3.4. Estabilidad, legitimidad y reforma de las federaciones

Generalmente, todos los sistemas federales comparten la pretensión de lograr la cohesión, la legitimidad y la estabilidad configurando y regulando el equilibrio entre autogobierno y gobierno en común. El modo de organización federal está diseñado para integrar y coordinar la política en el nivel central y subcentral, y para su funcionamiento requiere la existencia de un continuado consenso, un proceso de negociación y un comportamiento mínimamente cooperativo por parte de todos los actores del sistema. La capacidad de cada sistema federal para alcanzar estos objetivos evitando el conflicto y la tensión social depende de la configuración de los distintos elementos y del equilibrio entre la federación y las unidades constituyentes, de las circunstancias históricas concretas en que surge y de los problemas que tiene que afrontar en su funcionamiento.

Como ha señalado Simeon (2001) la adaptabilidad y la flexibilidad de las federaciones depende de lograr un equilibrio entre la autonomía de los miembros y la cooperación entre ellos. La autonomía es necesaria ya que cada gobierno tiene que ser capaz de responder a las cambiantes exigencias y a las aspiraciones de sus ciudadanos de acuerdo con las necesidades locales, sin temor de veto por parte de las mayorías estatales. Pero la cooperación es igualmente necesaria para una adaptación y una estabilidad del sistema, ya que muchos de los problemas que surgen son compartidos entre todos los niveles territoriales y los instrumentos para solucionarlos tienden a ser compartidos e interdependientes. El equilibrio apropiado en cada federación variará según su diversidad cultural o nacional, según la descentralización de sus sistemas, según se haga más énfasis en la integración cohesión, solidaridad y la igualdad o que se prefiera potenciar la diversidad, subsidiaridad, afirmación competencial e independencia (Simeon, 2001). También influirán el grado de unión económica o comercial, la unificación o integración del sistema de partidos y la efectividad de la representación de las unidades integrantes en las instituciones centrales. Asimismo, como ponía de relieve Aja (1985), la evolución de los Estados federales, está influida por factores como el principio democrático de igualdad que exige ciertas regulaciones semejantes en todos los Estados de la

Federación, y del principio del Estado social, que tiende a la igualación económico-social de todos los ciudadanos.

En cuanto a las condiciones de la estabilidad federal, se suele afirmar que, para funcionar, el modo de gobierno federal requiere una serie de condiciones sociales. Algunos se han referido a la exigencia de una cultura federal, a la necesidad de «pensar en federal» (Elazar, 1990). El Estado federal para sobrevivir, como recuerda Riker (1964), requeriría de «un sentimiento algo más profundo que el de la mera proximidad geográfica acompañada de diversidad cultural». Por ello debería basarse en lo que Renan señalaba para la nación política en general, la voluntad o vocación de convivencia futura —*vouloir vivre ensemble*.

Esta voluntad se expresará en una más o menos entusiasta identificación y un mayor o menor grado de lealtad e interés de los ciudadanos, tanto hacia la Federación en su conjunto como hacia su propia comunidad integrante. Un sistema federal que sólo favorezca las actitudes de identificación y lealtad a la propia región o Estado miembro está condenado a la inestabilidad y al fracaso. La existencia de identidades duales hacen viable el equilibrio entre la identificación y apego a los dos niveles, por lo que son necesarias para el mantenimiento del federalismo o la federación (Linz, 1999), especialmente en aquellos sistemas plurinacionales donde coexisten diferentes lealtades nacionales, como en España, donde mayoritariamente se produce una identificación dual de los ciudadanos (Moreno, 1997). El grado de identificación con los gobiernos centrales y regionales determinarán la presión hacia la centralización o hacia la descentralización o el apoyo a ciertos elementos de asimetría.

Por otra parte, el modo de gobierno federal es posiblemente el más complejo, requiriendo un conocimiento de sus mecanismos por parte de los ciudadanos. Esta idea fue ya avanzada por Tocqueville en 1835, quien al observar con gran admiración la comprensión que la forma de gobierno americana encontraba entre sus ciudadanos afirma: «*el sistema federal descansa, hágase lo que se haga, en una teoría complicada cuya aplicación exige de los gobernados un uso constante de su raciocinio (...) Todo es convencional y artificial en un gobierno parecido y solamente podría convenir a un pueblo habituado desde largo tiempo a dirigir el mismo sus asuntos y en el que la Ciencia Política haya descendido hasta las últimas capas de la socieda*d» (Tocqueville, 1990).

Cuando se producen cambios externos al sistema, por ejemplo, en los factores internacionales como la globalización, o en su caso la europeización, o cambian las tareas que el sistema debe afrontar, los modos de la gobernación y la gestión pública, las ideologías de los líderes y los partidos políticos, y las actitudes de los ciudadanos, tenderán a producirse propuestas de reforma si los políticos o los ciudada-

nos empiezan a percibir que las instituciones federales ya no cumplen los fines que se esperan de ellas. En ese caso, las federaciones suelen disponer de diferentes mecanismos de cambio, como son la posibilidad de reformas constitucionales, que suelen ser, sin embargo, complicadas. También se puede conseguir una adaptación mediante el cambio en la interpretación constitucional, mediante los acuerdos entre gobiernos o partidos, el cambio en los sistemas de financiación, la delegación de competencias o la introducción de mecanismos asimétricos (Simeon, 2001).

4. CONCLUSIONES

En este capítulo se ha partido de una definición dual de los tipos de organización estatal en cuanto al poder territorial y su desarrollo histórico, para luego analizar con más detalle las dificultades de esa distinción para acomodarse a la realidad y la evolución del poder territorial. Se ha visto cómo los Estados unitarios se manifiestan de varios modos, llegando en algún momento a asimilarse a los estados compuestos. Estos, a su vez, también pueden encontrarse en diferentes tipos, uno de los cuales, el Estado federal o federación, usualmente basado en el principio o la doctrina federal en sus diferentes formas, es el tipo que representa los rasgos compuestos y plurales más acabados en el momento actual. Este modelo se supone que sirve mejor que el Estado unitario a los propósitos de la democracia, la integración social y la eficacia del gobierno sobre todo en Estados complejos por su tamaño, pluralismo cultural y político. En este capítulo se han establecido determinados criterios para delimitar actualmente una federación y se han comparado diferentes modelos de federación.

5. CONCEPTOS E IDEAS CLAVE

— Estado unitario/ Estado compuesto

— Descentralización administrativa/ Descentralización política/Autonomía

— Confederación/ Federación/ Cuasi-federación

— Federalización por unión/ Federalización por desagregación

— Estado regional

— Soberanía federal

— Principio federal/ Federalismo

— Criterios de la federación

— Cámaras de representación territorial

— Constitución financiera

— Modelo de federación integrado/ modelo de separación

— Asimetría política/ asimetría de jure/ Federalismo asimétrico

6. LECTURAS RECOMENDADAS

Anderson, George (2008), Una introducción al federalismo, Madrid, Marcial Pons. Es una introducción breve y accesible a los elementos y problemas característicos de los sistemas federales en el mundo

Aparicio, Miguel A. ed. (1999), La descentralización y el federalismo: nuevos modelos de autonomía política (España, Bélgica, Canadá, Italia y Reino Unido), Barcelona, Cedecs. Es una obra de varios autores españoles sobre nuevas experiencias de descentralización en Europa

Argullol, Enric ed (2004), Federalismo y autonomía, Barcelona, Ariel. Es una obra de consulta sobre la variedad de características de los sistemas federales más característicos, incluida España.

Elazar, Daniel J. (1990), *Exploración del federalismo,* Barcelona, Hacer/ Fundación Rafael Campalans. Es una introducción clásica a los conceptos, la historia y los problemas planteados por la forma de gobierno federal.

Watts, Ronald L. (2006), *Sistemas federales comparados*, Madrid, Marcial Pons. Es la mejor introducción comparativa a los elementos e instituciones de los sistemas políticos federales.

BIBLIOGRAFÍA CITADA

ABELLAN, Joaquín (1990), «La Reforma Protestante», en Vallespin, F. (ed.), *Historia de la Teoría Política*, Madrid, Alianza.

ADLER, Max (1982, ed. orig. 1922), *La concepción del Estado en el marxismo*, Madrid, Siglo XXI.

AGRANOFF, Robert, ed. (1999), *Accommodating Diversity: Asymmetry in Federal States*, Baden-Baden, Nomos.

AGUIAR DE LUQUE, Luis (1977), *Democracia directa y Derecho Constitucional*, Madrid, Revista de Derecho Privado.

AGUILERA DE PRAT, Cesáreo R., Y Rafael MARTÍNEZ (2000), *Sistemas de gobierno, partidos y territorio*, Madrid, Tecnos.

AJA, ELISEO, et al. (1985), *El sistema jurídico de las comunidades autónomas*, Madrid, Tecnos.

ALBER, Jens (1986), *Della Caritá allo Stato Sociale,* Bologna, Il Mulino.

ALMOND, Gabriel, (1999), *Una disciplina segmentada. Escuelas y corrientes en las Ciencias Política,* México ,FCE.

ALONSO OLEA, Manuel (1982), «Cien Años de Seguridad Social», *Papeles de Economía Española,* n.º 12-13.

ANDERSON, Perry (1979), *El Estado absolutista*, Madrid, Siglo XXI.

APARICIO, Miguel Ángel (2009), *Manual de Derecho Constitucional*, Barcelona, Atelier.

ARBÓS, Xavier Y VERNET Jaume (1999), «Los nuevos federalismos y el constitucionalismo del siglo XXI», en M. A. APARICIO.

ARENDT, Hannah (1982, ed. orig. 1951), *Los orígenes del totalitarismo*, Madrid, Alianza.

ARNOLD, Douglas (2002) «¿Pueden unos ciudadanos poco atentos a la política controlar a sus representantes electos?». *Zona Abierta,* 100-101

ARRIOLA, Juan Federico (1994), Teoría general de la dictadura, México, Trillas.

ASCOLI, U. (1987), «Estado de bienestar y acción voluntaria», *REIS,* nº 38, abril, junio.

BAGEHOT, Walter (1993, ed. orig. 1867), *The English Constitution,* Londres, Fontana Press.

BALDI, Brunetta (2003), *Stato e territorio. Federalismo e decentramento nelle democrazie contemporanee*, Roma/Bari, Laterza.

BANCO Mundial (1997), *El Estado en un Mundo en Transformación. Informe sobre el Desarrollo Mundial*.

BAR CENDÓN, Antonio (1983), *El Presidente del Gobierno en España*, Madrid, Civitas.

Barry, Norman (1989) *Modern Political Theory,* London, McMillan.
Benz, Arthur (2002), «Themen, Probleme und Perspektiven der vergleichenden Föderalismusforschung», en A. Benz y G. Lehmbruch eds. *Föderalismus,* Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
Berlin, Isaiac, (1988), *Cuatro Ensayos sobre la Libertad*, Madrid, Alianza.
Beveridge, William (1942), *Social Insurance and allied Services,* Londres.(1946), «Aspecto financiero del Informe Beveridge», *Bases de la Seguridad Social,* México, FCE.
Biagini, Antonello y Guida Francesco (1996), *Medio siglo de socialismo real*, Barcelona, Ariel.
Biscaretti di Ruffía, Paolo (1975), *Introducción al Derecho Constitucional Comparado*, México, FCE.
Biscaretti, Paolo (1973), *Derecho Constitucional,* Madrid, Tecnos.
Blair, Tony, Schröeder, Gerhard (2000), «La Tercera Vía. Europa: The third Way. Die Neue Mitte», en Martin Jacques (ed.), *¿Tercera Vía o Neoliberalismo?,* Barcelona, Icaria.
Blanc, Louis (1850), *Páginas Históricas de la Revolución de Febrero de 1848,* Madrid, Imprenta de la Época.
Blas, Andrés de (1997), «Estado, nación y territorio», en A. de Blas y J. Pastor (coords.) *Fundamentos de Ciencia Política*, Madrid, UNED.
Bloom, Salomón (1975), *El mundo de las naciones. El problema nacional en Marx,* Buenos Aires, Siglo XXI.
Bobbio, Norberto (1985), *El futuro de la democracia*, Barcelona, Plaza y Janes.
—(1987), *La Teoría de las Formas Políticas,* México, Fondo de Cultura Económica.
—(1991), «Ciencia Política», en Norberto Bobbio, Nicolas Matteucci y Gianfranco Pasquino, *Diccionario de Política*, Madrid, Siglo XXI.
—(1994), *Liberalismo y democracia,* México, Fondo de Cultura Económica.
—(2003), *Teoría General de la Política*, Madrid, Trotta.
—(2006), *Ensayos sobre el fascismo*, Buenos Aires, Prometeo.
—(2007), *La teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político*, México, Fondo de Cultura Económica.
—(1999), *Ni con Marx ni contra Marx,* México, Fondo de Cultura Económica.
Böckenforde, Ernst Wolfgang (2000), *Estudios sobre el Estado de Derecho y la Democracia*, Madrid, Editorial Trotta.
Bodino, Jean (1997, ed. orig. 1576), *Los seis libros de la República,* Madrid, Tecnos.
Borella, François (1990), *Critique su savoir politique*, Paris, Presses Universitaires de France.
Bourdieu, Pierre (1999), *Contrafuegos. Reflexiones para servir a la resistencia contra la invasión neoliberal,* Barcelona, Editorial Anagrama.

Bracher, Karl Dietrich (1995), *La dictadura alemana. Génesis, estructura y consecuencias del nacionalsocialismo* (2 vol.), Madrid, Alianza.

Braun, Dietmar (2000), «The Territorial Division of Power in Comparative Public Policy Research: An Assessment», en D. Braun ed. *Public Policy and Federalism*, Aldershot, Ashgate.

Breully, J. (l990), *Nacionalismo y Estado,* Barcelona, Pomares-Corredor.

Bryce, John (1988) *Constituciones flexibles y Constituciones rígidas,* Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.

Burdeau, George (1970, ed. org. 1949) *Traité de Science Politique*, Paris, Libraire Generale de Droit et de Jurisprudence.

—(1981), *Derecho constitucional e instituciones políticas*, Madrid, Editora Nacional.

—(1983) *Traité de Science Politique,* vol. IV, Paris, LGDJ.

Burgess, Michael y Gagnon Alain, eds. (1993), *Comparative Federalism and Federation. Competing Traditions and Future Directions*, Londres, Harvester,.

Burke, Edmund, (1984, fecha ed.) *Textos Políticos,* México, FCE.

Burleigh, Michael (2002), *El tercer Reich*, Madrid, Taurus.

Buron, Thierry y Pascal Gauchon (1983), *Los fascismos*, México, Fondo de Cultura Económica.

Cameron, David (2001), «The Structures of Intergovernmental Relations», *International Social Science Journal*, 167.

Caminal, Miquel (2002), *El federalismo pluralista. Del federalismo nacional al federalismo plurinacional*, Barcelona, Paidos,.

Carr H. (1991, ed. orig. 1979), *La revolución rusa: De Lenin a Stalin, 1917-1929*, Madrid, Alianza.

Carré de Malberg, R., (1998), [ed. or. 1920-22]*Teoría general del Estado*, 2a. ed., México, FCE-UNAM,

Casals, Xavier (1998), *El Fascismo*, Barcelona, Destino.

Castells, Manuel (1997), «El futuro del Estado de Bienestar en la Sociedad Informal», en Giner, Salvador, Sarasa, Sebastián (eds.), *Buen Gobierno y Política Social,* Barcelona, Ariel.

Castro Cid, Benito de (1979) «*Dimensión Científica de los Derechos del Hombre*», en la obra colectiva *Los derechos humanos. Significación, estatuto jurídico y sistema*, Sevilla, Publicaciones de la Universidad de Sevilla.

Chehabi, Houchang E., y J. Linz Juan (1998), *Sultanistic regimes*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press.

Cohen, Samy (2003), *La Resistance des États. Les democraties face aux defis de la mondialisation*, Paris, Le Seuil.

Colas, Alejandro (2009), *Imperio*, Madrid, Alianza Editorial

Colliard, Jean-Claude (1981), *Los regímenes parlamentarios contemporáneos*, Barcelona, Blume.
Comisión Europea (1998), *Le rapport 1997 sur la protection sociale en Europe,* Bruselas.
Constant, Benjamin (1970, ed. orig. 1815), *Principios de política,* Madrid, Aguilar.
Cotarelo, Ramón (1988),»La Teoría del Estado como disciplina científica» en A. de Blas y R. García Cotarelo, *Teoría del Estado*, Madrid, UNED.
—(1988) «El Estado contemporáneo en su historia,» Blas, Andrés de, cotarelo, Ramón, *Teoría del Estado,* Uned, Madrid.
Cotta, Mauricio (1984), «Parlamento», en Norberto Bobbio y Nicola Mateucci (dirs.), *Diccionario de Política*, Madrid, Siglo XXI, vol. 2.
—(1988), «Parlamentos y representación política» en Gianfranco Pasquino (comp.), *Manual de ciencia política*, Madrid, Alianza Editorial.
Creveld, Martin Van (1999),*The Rise and Decline of The State*, New York, Cambridge University Press.
Croisat, Maurice (1999), *Le fédéralisme dans les démocraties contemporaines*, 3.ª ed., Paris, Montchrestien.
Crosa, Emilio (1951) «L'idée de Constitution dans l'antiquité classique», en *Revue Internationale d'Histoire Politique et Constitutionnel.*
Crouch, Colin (2004), *Posdemocracia*, Madrid, Taurus.
Dahl, Robert (1992), *La Democracia y sus Críticos*, Barcelona, Paidós.
—(1999), *La democracia. Una guía para los ciudadanos,* Madrid, Taurus.
—(1974, ed. orig. 1971), *La poliarquía. Participación y oposición*, Barcelona, Guadiana.
Davis, Rufus S. (1978), *The Federal Principle. A Journey through Time in Quest of a Meaning*, Berkeley, California University Press.
De Andrés, Jesús (2000), *El voto de las armas. Golpes de Estado en el sistema internacional a lo largo del siglo XX*, Madrid, Catarata.
—(2006), «Lenin, el Estado ruso y las necesidades de la revolución», introducción a *El Estado y la revolución* de Vladimir I. Lenin, Madrid, Alianza, 2006.
De Blas Guerrero, Andrés (1999), *Enciclopedia del nacionalismo,* Madrid, Alianza Editorial.
—(2008), *Escritos sobre nacionalismo*, Madrid, Biblioteca Nueva.
De Esteban Jorge y Varela Santiago (1978), *La Constitución Soviética,* Madrid, Universidad Complutense.
De Felice, Renzo (1989), *Le interpretazioni del fascismo*, Roma, Laterza.
—(1996), *Rojo y negro*, Barcelona, Ariel.
De Jouvenel, B. (1974), *El poder,* Madrid, Editora Nacional.
De Otto, Ignacio (1986), *Estudios sobre derecho estatal y autonómico*, Madrid, Civitas.

De Vergottini, Giuseppe (1983), *Derecho constitucional comparado,* Madrid, Espasa Calpe.

Deutsch, Karl (1981), *Las naciones en crisis*, México, Fondo de Cultura Económica.

Díaz, Elias (1981), *Estado de Derecho y sociedad democrática,* Madrid, Taurus.

Díez-Picazo, Luis María (1993) «Sobre la independencia judicial: notas de Derecho Comparado», en la obra colectiva *La protección jurídica del ciudadano,* vol. I, Madrid, Civitas.

Downs, Anthony (1992), «Teoría Económica de la Acción Política en una Democracia», en Battlle, Albert, *Diez Textos Básicos de Ciencia Política*, Barcelona, Ariel.

Duchacek, Ivo (1986), *The Territorial Dimension of Politics. Within, Among, and Across Nations,* Boulder/Londres, Westview Press.

—(1987) [ed. or. 1970] *Comparative Federalism.* Washington, University Press of America,

Dülmen Van (1990), *Los inicios de la Europa moderna 1550-1648,* Madrid, Alianza.

Durand, Charles (1965), «El Estado federal en el derecho positivo», en Gaston BERGER et al. *Federalismo y federalismo europeo*, Madrid, Tecnos.

Duverger, Maurice (1962), *Instituciones y Derecho Constitucional*, Barcelona, Ariel.

—(1970), *Institutions politiques et droit constitutionnel*, París, PUF.

—(1986, ed.), *Les régimes semi-présidentiels*, París, PUF.

Easton, David (1974), «Ciencia Política», *Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales,* Aguilar, Madrid.

—(1991), «Political Science in the United States», en David Eaton, John Bunnel y Luigi Graciano, *The Development of Political Science. A Comparative Survey.* London, Rouledge.

Elazar, Daniel J. (1990), *Exploración del federalismo*, Barcelona, Hacer/ Fundación Rafael Campalans.

—(1995), «From Statism to Federalism: A Paradigm Shift», *Publius: The Journal of Federalism*, 25, 2.

Elgie, Robert (ed.) (1999), *Semi-Presidentialism in Europe. Comparative European Politics*, Oxford, Oxford University Press.

Esping Andersen, Gosta (1983), *Los Tres Mundos del Estado de Bienestar,* Valencia, Edicions Alfons el Magnanim.

—(1994), «El Estado de Bienestar en la Sociedad Postindustrial», *Debats,* n.º 49, septiembre.

Evans, Mark (1997), «Elitismo», en David Marsh y Gerry Stoker (eds.), *Teoría y métodos en la Ciencia Política*, Madrid, Alianza.

—(2006), «Elitism», en Hay, Colin, Lister, Michael and Marsh, David (Ed.), *The State. Theories and Issues*, New York, Palgrave.

Evers, Tilman (1994), «Nationalstaat, Republik und Demokratie als Kategorien des Föderalismus in der politischen Moderne», en Tilman EVERS ed. *Chancen des Föderalismus in Deutschland und Europa*, Daen-Baden, Nomos.

Farrell, David y Webb, Paul, «Los partidos políticos como organizadores de campañas», *Zona Abierta*, 108-109, 2004.

Fernández, Encarnación, (2008) *¿Estados fallidos o Estados en crisis?*, Granada, Editorial Comares.

Ferrajoli, Luigi (2001), «Pasado y futuro del estado de derecho», *Revista Inernacional de Filofía Política*, Madrid, nº 17, julio.

Ferrando Badía, Juan (1986), *El estado unitario, el federal y el estado autonómico*, Madrid, Tecnos.

Ferrera, Maurizio (2008) «The European Welfare State: Golden Achievement, Silver Prospects», *West European Politics*, V. 31, 1-2.

Fisichella, Domenico (1996), «Epistemología y Ciencia Política», *Revista de Estudios Políticos*, n.º 54.

Flora, Peter, y Heidenheimer (1983),«Che cos' é il Welfare State» *Lo sviluppo del Welfare State in Europa in Americ,* Bolonia, Il Mulino.

Flora, Peter (1986), *Growts to limits. The western European Welfare State Since World War II,* New York, Walter Gruyter.

Flora, Peter, Alber, Jens (1983) «Sviluppo dei Welfare State e processi di modernizaziones e democratizzazione nella Europa Occidentale», Flora, Peter, y Heidenheimer,«Che cos' é il Welfare State» *Lo sviluppo del Welfare State in Europa in Americ,* Bolonia, Il Mulino.

Flores, Marcello y de Andrés Jesús (2007), *Atlas Ilustrado del Comunismo*, Madrid, Susaeta.

Forsthoff, Ernst (1986), «Concepto y Esencia del Estado social de Derecho», *El Estado Social,* Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.

Fossas, Enric (1999), «Asimetría y plurinacionalidad en el Estado autonómico», en E. Fossas y F. Requejo, eds. *Asimetría federal y estado plurinacional. El debate sobre la acomodación de la diversidad en Canadá, Bélgica y España*, Madrid: Trotta.

Fossas, Enric y Requejo Ferrán (eds.) (1999), *Asimetría federal y estado plurinacional. El debate sobre la acomodación de la diversidad en Canadá, Bélgica y España*. Madrid, Trotta,.

Friedrich, Carl J. (1968), *Trends of Federalism in Theory and Practice*, Londres, Pall Mall,.

—(1975), *Gobierno constitucional y democracia*, 4ª ed., Madrid,.

Furet, François y Nolte Ernst (1999), *Fascismo y comunismo*, Madrid, Alianza.

Galbraith, Johnk (1978), *El captalismo amerciano,* Barcelona, Ariel.

Ganshof, F. (1985) *El feudalismo*, Barcelona, Ed. Ariel.

García Cotarelo, Ramón, (1986), *Del Estado del Bienestar al Estado del Malestar,* Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.

García Cotarelo, Ramón: véase Cotarelo, Ramón.

García Morillo, Joaquín (1997), «El Parlamento en la era global», en *Cuadernos de Derecho Público*, n.º 1.

Garcia Pelayo, Manuel (1968) *Del Mito y la Razón*, Madrid, Revista de Occidente.

—(1982), *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, Madrid, Alianza

—(1983), *Idea de la política y otros escritos*, Madrid, Centro de Estudios Constituciones.

—(1991), «Uniones de Estados y Estado federal», en *Derecho Constitucional Comparado*, Madrid, Alianza Universidad.

—(1991), *Derecho Constitucional Comparado,* Madrid, Alianza.

—(1983) «La división de poderes y su control jurisdiccional», *Revista de Derecho Político,* n.º 18-19.

García Roca, Javier (1999), *Cargos públicos representativos*, Pamplona, Aranzadi.

Gellner, E. (l988), *Naciones y nacionalismo*, Madrid, Alianza Editorial.

Gentile, Emilio (2006), *La vía italiana al totalitarismo*, Buenos Aires, 2006.

Gentile, Emilio (1997), «El fascismo y la vía italiana al totalitarismo», en Manuel Pérez Ledesma (comp.), *Los riesgos para la democracia*, Madrid, Pablo Iglesias.

Ginsburg, Norman (2000), «El Estado de bienestar británico y el Gobierno Conservador: 1979-1997», Muñoz de Bustillo (ed.), *El Estado de Bienestar En el Cambio de Siglo,* Madrid, Alianza.

González Encinar, Juan J. (1985), *El Estado Unitario-Federal*, Madrid, Tecnos.

Greenstein, Fred I y Polsby, Nelson W. (Eds.) (1975), *Handbook of Political Science. Macropolitical Theory*, Reading, Addison-Wesley.

Gregor, A. James (2000), *The Faces of Janus. Marxism and Fascism in the Twentieth Century,* New Haven, Yale University Press.

Griffin, Roger (1993), *The Nature of Fascism*, Londres, Routledge.

—(1995), *Fascism*, Oxford, Oxford University Press.

Guérin, Daniel (1973, ed. orig. 1936), *Fascismo y gran capital*, Madrid, Fundamentos.

Guerrero Salom, Enrique (2000), *Crisis y cambios en las relaciones Parlamento-Gobierno (1993-1996)*, Madrid, Tecnos.

Gunnel John y Gracina Luigi, *The Development of Political Science. A Comparative Survey*, London, Routledge.

Gunnel, John (1999), «La declinación del Estado y los orígenes del pluralismo estadounidense», en James Farr, John S. Dryzek y Stephen T. Leonard (eds.), *La Ciencia Política en la Historia*, Madrid, Istmo.

Halberstam, Michael (1999), *Totalitarianism and the modern conception of politics*, New Haven, Yale University Press.

Hall, John A., Ikenberry, G. John (1993), *El Estado,* Madrid, Alianza.

Hamilton, Alexander; Madison, James. y Jay, John. (2000) *El Federalista*, Méjico, Fondo de Cultura Económica.

Haü Dau-lin (1998) *Mutación de la Constitución,* Oñate, Instituto Vasco de Administración Pública.

Hausemann Julia (1988) «Myths and Realities, *Human Rights,* New York, Edic. de Peter Davies.

Hay, Colin y Lister, Michael (2006) «Introduction: theories of the State»,
The State. Theories and Issues, New York, Palgrave.

Heclo, Hugh (1983), «Verso un nuevo Welfare State», Flora, Peter, y Heidenheimer,«Che cos' é il Welfare State» *Lo sviluppo del Welfare State in Europa in Americ,* Bolonia, Il Mulino.

Heiman, E. (1968), *Teoría social de los sistemas económicos,* Madrid, Tecnos.

Held, David (2007), *Modelos de Democracia,* Madrid, Alianza Editorial.

—(1997) *Democracia y orden global,* Barcelona, Paidós.

Heller, Herman (1980), *Las ideas políticas contemporáneas,* Barcelona, Labor.

—(1998, ed. orig. 1934), *Teoría del Estado*, México, Fondo de Cultura.

Hermet, Guy (1983), *Aux frontieres de la democratie,* París, PUF.

Hintze, Otto (1968), *Historia de las Formas Políticas*, Madrid, Revista de Occidente.

Hobbes, Thomas (1980, ed.), *Leviatán,* Madrid, Alianza.

Holmes, Stephen (1999), *Anatomía del antiliberalismo*, Madrid, Alianza.

Huntington, Samuel P. (1994), *La tercera ola. La democratización a finales del siglo XX*, Barcelona, Paidós.

—(1996, ed. orig. 1968), *El orden político en las sociedades en cambio*, Barcelona, Paidós.

Hurrelman, Achim, Leibfried, Stephan, Martens, Kerstin, Mayer, Peter, (2007) *Transforming the Golden-Age Nation State*, New York, Palgrave MacMillan.

Jellinek, Georg. (2000), [ed. or 1911], *Teoría General del Estado*, Granada, Comares.

—(1991) *Reforma y mutación de la Constitución*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.

Jessop, Robert (2008), *El futuro del Estado capitalista*, Madrid, Catarata.

Johnson, Nevil (1991), *Los límites de la Ciencia Política*, Madrid, Tecnos.

Johnson, Norman (1990), *El Estado de Bienestar en Transición. La Teoría y la Práctica del Pluralismo en Transición,* Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

Keane, John (1992), *Democracia y Sociedad Civil,* Madrid, Alianza.

Kedourie, Elie (1988), *Nacionalismo*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.

Kelsen, Hans (1977, ed.), *Esencia y valor de la democracia,* Madrid, Guadarrama.

—*La Teoría Pura del Derecho*, Buenos Aires, E. U. de Buenos Aires.

King, Preston (1982), *Federalism and Federation*, Baltimore, The John Hopkins University Press.

Kjae, Anne Mette (2004), *Governance*, Polity Press, Cambridge

Kohn, Hans (1984), *La idea de nacionalismo,* México, FCE.

Kriele, Martin (1978), *Introducción a la Teoría del Estado*, Buenos Aires, Depalma.

Krynen, Jacque (1987), «La representation politique dans l´ancienne France», *Droit, n.º 6*.

Kühnl, Reinhard (1973), *Liberalismo y fascismo, dos formas de gobierno burgués*, Barcelona, Fontanella.

La Pérgola, Antonio (1994), *Los nuevos senderos del federalismo*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.

Laborde, Cecile (2000) «The Concept of the State in British and French Political Thought», *Political Studies*, V. 48, n.º 3.

Laporta, Francisco (2007), *El imperio de la ley una visión actual*, Madrid, Editorial Trotta.

Lassalle, Ferdinand (1974) *¿Qué es una Constitución?* Madrid, Alianza Editorial.

Le Grand, Julian (1989), «Igualdad, mercado y bienestar», *Crisis Económica y Estado de Bienestar,* Madrid, Instituto de Estudios Fiscales.

Leca, Jean (1985) «La Théorie Politique» en Madeleine Grawizz y Jean Leca (dirs.) *Traité de Science Politique*, Presses Universitaires de France.

Leibfried, Stephan and Zürn (Eds) (2005), *Transformations of the State?,* Cambridge University Press.

Leibholz, Gerhard (1989), *La rappresentazione nella democrazia*, Milano, Giuffré Editore.

Lenin, Vladimir I. (2006, ed. orig. 1917), *El Estado y la revolución*, Madrid, Alianza.

Lichtheim, George (1990), *Breve historia del socialismo*, Madrid, Alianza.

Lijphart, Arend (1987), *Las democracias contemporáneas*, Barcelona, Ariel.

—(1992), *Parliamentary versus Presidential Government*, Oxford University Press, Oxford.

—(1994), *Electoral Systems and Party Systems. A Study of Twenty-seven Democracies, 1945-1990*, Oxford, Oxford University Press.

—(2000), *Modelos de democracia*, Barcelona, Ariel.

Linz, Juan (1974), «Una teoría del régimen autoritario. El caso de España», en VVAA, *La España de los setenta. El Estado y la Política*, Madrid, Moneda y Crédito.

—(1975), «Totalitarian and Authoritarian Regimes», en Grenstein y Polsby.

—(1987), *La quiebra de las democracias*, Madrid, Alianza.

—(1997), «Democracia presidencial o parlamentaria. ¿Qué diferencia implica?», en Juan J. Linz y Arturo Valenzuela (comps.), *Las crisis del presidencialismo. Perspectivas comparadas*, Madrid, Alianza.

Linz, Juan J., y Alfred Stepan (1996), *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America and Post-Communist Europe*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press.

Linz, Juan J., y Valenzuela Arturo (comps.) (1997), *Las crisis del presidencialismo. Perspectivas comparadas*, Madrid, Alianza.

Linz, Juan José (1999), «Democracia, multinacionalismo y federalismo», *Revista Española de Ciencia Política*, vol. 1, 1.

Locke, John (1990, ed. orig.1960), *Segundo Tratado del Gobierno Civil,* Madrid, Alianza.

Loewenstein, Karl (1982, ed.), *Teoría de la Constitución,* Barcelona, Ariel.

Londel, Jean (1972), *Introducción al estudio comparativo de los gobiernos*, Madrid, Revista de Occidente.

López Guerra, Luis (1997) «La legitimidad democrática del Juez», en *Cuadernos de Derecho Público*, 1.

Loughlin, John et al. (2001), «Introduction: The Transformation of the Democratic State in Western Europe», en *Subnational Democracy in the European Union. Challenges and Opportunities*, Oxford: Oxford University Press.

Lucas Verdú, Pablo (1989), «El ciudadano y las instituciones: rasgos generales del sistema español desde la perspectiva comparada», en *Revista de la Facultad de Derecho*, UCM, Monográfico n.º 15.

—(1983) *Curso de Derecho Político*, vol. II, Madrid, Tecnos.

Luckes, Steven (1985), *El Poder un enfoque radical*, Madrid, Alianza

Maddison, Angus (1981), «La política económica y sus resultados en Europa 1913-1970», en Carlo Cipolla (ed.) *Historia Económica de Europa. El Siglo XX,* Barcelona, Ariel.

Madison, James (1974, ed. org. 1787), *El Federalista,* México, Fondo de Cultura Económica.

Máiz, Ramón (2000), «Democracy, Federalism and Nationalism in Multinational States», en W. Safran y R. Máiz eds. *Identity and Territorial Autonomy in Plural Societies*, Londres, Frank Cass.

Manin, Bernard (1998), *Los Principios del Gobierno Representativo,*Madrid, Alianza.

Manin, B. Przeworsky, A. y Stokes, S. (2002) «Elecciones y Representación» *Zona Abierta* 100-101

Mann, Michael (1991), «El poder autónomo del Estado, sus orígenes, mecanismos y resultados», *Zona Abierta, 57-58.*

—(1991), *Las fuentes del poder social I,* Madrid, Alianza.

—(1997), *Las fuentes del poder social II,* Madrid, Alianza.

Manzella, Andrea (1991), *Il Parlamento*, Bolonia, Il Mulino.

March, James y Olsen, Johan P. (1993), «El nuevo institucionalismo: factores organizativos de la vida política», en *Zona Abierta*, n.º 63-64.

Marsh, David (1997), «La convergencia entre las teoría del Estado», en MARSH, David y Stoker, Guerry (eds.), *Teoría y métodos de la Ciencia Política*, Madrid, Alianza.

Marshall, Geoffrey (1982), *Teoría Constitucional,* Madrid, Espasa Calpe.

Martín Pallín, Alberto (1996) Prólogo a la obra colectiva *Manual del Jurado*, Madrid, Publicaciones Abella.

Martínez, Rafael (2000), «Sistemas de gobierno», en Cesáreo R. Aguilera de Prat y Rafael Martínez, *Sistemas de gobierno, partidos y territorio*, Madrid, Tecnos.

Marx, Karl (1975), *Los Manuscritos Económicos-filosóficos de 1844,* Barcelona, Grijalbo.

Marx, Karl y Engel, Friedric (1971), *Crítica al Programa de Gotha,* Madrid, Aguilera.

Marx, Karl y Friedrich Engels (2002, ed. orig. 1848), *El manifiesto comunista*, Madrid, Alianza.

Marx, Karl, (1971 fecha ed.), *Crítica al Programa de Gotha*, Madrid, Aguilera.

—(1975 fecha ed.), *Los Manuscritos Económicos-filosóficos de 1844*, Barcelona, Grijalbo.

Marx, Karl y Engel, Friedric (1974 fecha ed.), *La Ideología Alemana,* Barcelona, Ediciones Grijalbo.

Mateucci, Nicola. *Organización del Poder y Libertad, Historia del Constitucionalismo Moderno,* Ed. Trotta, Madrid, 1998.

Mckay, David, ed. (2001), *Designing Europe. Comparative Lessons from the Federal Experience*, Oxford, Oxford University Press.

Meyer, Jean (1997), *Rusia y sus imperios, 1894-1991*, México, Fondo de Cultura Económica.

Meynaud, Jean (1971), *Introducción a la Ciencia Política*, Tecnos, Madrid.

Mill, John Stuart (1987, ed. orig. 1859), *Consideraciones sobre el gobierno representativo*, México,Universidad Autónoma de Centro América.

Mill, Wright (1987, ed. orig. 1956), *La elite del poder,* México, Fondo de Cultura Económica.

Minogue, Kenneth R. (1975), *Nacionalismo,* Buenos Aires, Paidós.

Misrha, Ramesh (2000), «El Estado de Bienestar en Transición: Estados Unidos, Canadá, Australia y Nueva Zelanda en la Década de los Noventa», en Rafael Muñuz Bustillo (ed.) *El Estado de bienestar en el cambio de siglo*, Madrid, Alianza.

Montesquieu (1970) *L'Esprit des Lois,* Paris, Editions Gallimard.

—(1985, ed.), *El espíritu de las leyes*, Madrid, Tecnos.

—(1990, ed. orig. 1748), *Del espíritu de las leyes,* Madrid, Tecnos.

Moreno, Luis (2009), *Reformas de las Políticas de Bienestar en España,* Madrid, Siglo XXI.

Morlino, Leornardo (1985), *Cómo cambian los regímenes políticos*, Madrid, CEC.

Mortati, Costantino (1940), *La Costítuzione in senso materiale*, Milano, Giuffré Ed.

Moynahan, Brian (1994), *The Russian Century*, Londres, Pimlico.

Muñoz de Bustillo, Rafael (ed.) (2000), «Retos y Restricciones del Estado de Bienestar en el Cambio de Siglo», *El Estado de Bienestar En el Cambio de Siglo,* Madrid, Alianza.

Naef, Werner (2005), *La idea del Estado en la Edad Moderna,* Granada, Comares.

Nettl, J.P. (1994, ed. orig. 1968) «The State as a Conceptual Variable» en John A. Hall, *The State.Critical Concepts*, New York, Routledge, V. I.

Neumann, Franz (1968), *Estado autocrático y democrático,* Buenos Aires, Eudeba.

—(1973, ed.), *Lo Stato democratico e lo Stato autoritario*, Bolonia, Mulino.

Neumann, Franz (1983, ed.), *Behemot: pensamiento y acción en el nacional-socialismo*, México, FCE.

Nice, David C. y Patricia Fredericksen (1995), *The Politics of Intergovernmental Relations*, Chicago, Nelson-Hall.

Nohlen, Dieter (1981), *Sistemas electorales del mundo*, Madrid Centro de Estudios Constitucionales.

—(1991), «Presidencialismo vs. Parlamentarismo en América Latina», en *Revista de Estudios Políticos*, n.º 74, 1991.

Nolte, Ernst (1971), *La crisis del sistema liberal y los movimientos fascistas*, Barcelona, Península.

O'Donnell, Guillermo, y Philippe C. Schmitter (1994), *Transiciones desde un gobierno autoritario. Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas*, Barcelona, Paidós.

Ochando Claramunt, Carlos (2002), *El estado de bienestar,* Barcelona, Ariel.

Offe, Claus, (1988) *Partidos políticos y nuevos movimientos sociales,* Madrid, Editorial Sistema.

Olson, Marcur, (1992), «La lógica de la acción colectiva», en Battlle, Albert, *Diez textos básicos de ciencia política*, Barcelona, Ariel.

Otto y Pardo, Ignacio (1989) *Derecho Constitucional,* Barcelona, Ariel.

Ovejero, Félix, (2008) *Incluso un pueblo de demonios: democracia, liberalismo, republicanismo* ,Madrid, Katz Editores.

Panebianco, Angelo (1990), *Modelos de Partidos*, Madrid, Alianza.

Parada, Ramón (1998) , *Derecho Administrativo,* Madrid, Marcial Pons, V.I.

Passerin D' Entrèves, Alessandro (2001, ed. orig. 1967), *La noción de Estado*, Barcelona, Ariel.

Pastor, Manuel (1977), *Ensayo sobre la dictadura*, Madrid, Tucar.

Payne, Stanley G. (1982), *El fascismo*, Madrid, Alianza.

—(1985), *Falange. Historia del fascismo español*, Madrid, Sarpe.

—(1995), *Historia del fascismo*, Barcelona, Planeta.

—(1997), *Franco y José Antonio. El extraño caso del fascismo español*, Planeta, Barcelona.

Pérez Ledesma, Manuel (comp.) (1997), *Los riesgos de la democracia. Fascismo y neofascismo*, Madrid, Pablo Iglesias.

Pérez Luño, Antonio (1979) *Los derechos humanos. Significación, estatuto jurídico y sistema*, Sevilla, Publicaciones de la Universidad de Sevilla.

Pérez Royo, Javier (1983), «La Jefatura del Estado en la Monarquía y en la República», en Pablo Lucas Verdú (dir.), *La Corona y la Monarquía Parlamentaria en la Constitución de 1978,* Madrid, UCM.

—(1994), *Curso de Derecho Constitucional*, Madrid, Marcial Pons.

—(1987) *La reforma de la Constitución*, Madrid, Congreso de losDiputados.

Peters, B. Guy (1999), *Institutional Theory in Political Science: The New Institutionalism*, Londres, Pinter.

Peters, B. Guy, (2001) «Las instituciones políticas: lo viejo y lo nuevo», Goodin, R., Klingemann, H. D., *Nuevo Manual de Ciencia Política,* Madrid, Istmo.

Peters, B. Guy, y Jon Pierre (2001), «Developments in Intergovernmental Relations: towards Multi-level Governance», *Policy & Politics*, 29, 2.

Pfaller, Alfred (2000), «El Estado de Bienestar Alemán Después de la Reunificación, Muñoz de Bustillo (2000) (ed.), *El Estado de Bienestar En el Cambio de Siglo,* Madrid, Alianza.

Pierson, Christopher, Castles, Francis (2000) *The Welfare State Reader,* Cambridge, Polity Press.

Pitkin, Hanna (1985), *El concepto de representación,* Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.

Pizzorno, Alessandro (1988), «Los intereses y los partidos en el pluralismo», en Berger (comp.), *La organización de los grupos de interés en Europa Occidental,* Madrid, Ministerio de Trabajo.

Plamenatz, J. (1968), *Consent, Freedom and Political Obligation,* Oxford, Oxford University Press.

Poggi, Gianfranco (1990), *The State Its Nature, Development and prospects*, Polity Press, 1990, Cambridge

Poulantzas, Nikos (1973), *Fascismo y dictadura*, Madrid, Siglo XXI.

Preston, Paul (1986), *Las derechas españolas en el siglo XX: autoritarismo, fascismo y golpismo*, Madrid, Sistema.

Raphael, D. D. (1983), *Problemas de filosofía política,* Madrid, Alianza Universidad.

Recalde, José Ramón (1982), *La construcción de las naciones*, Madrid, Siglo XXI.

Reinhard, Wolgang (Coord.) (1997), *Las élites del poder y la construcción del Estado*, México, FCF.

Riker, William (1964), *Federalism. origin, operation, significance*, Boston, Little Brown.

Ritter, G. (1972), *El problema ético del poder,* Madrid, Revista de Occidente.

Rodríguez Jiménez, José Luis (1997), *La extrema derecha española en el siglo XX*, Madrid, Alianza.

—(1998), *¿Nuevos fascismos?: extrema derecha y neofascismo en Europa y Estados Unidos*, Barcelona, Península.

Rothstein, Bob (2001), «Las instituciones políticas: una visión general», en Robert E. Goodin y Hans-Dieter Klingemann (eds.), *Nuevo manual de Ciencia Política* (v. 2), Madrid, Istmo.

Rubio lara, M.ª Josefa (1991), *La Formación del Estado Social,* Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social,

—(2000), «La representación política como proceso recurrente: transformaciones y pervivencia de la representación liberal», *Revista Internacional de Filosofía Política*, n.º 16, diciembre.

Rubio Llorente, Francisco (1985), «El parlamento y la representación política», I Jornadas de Derecho Parlamentario, Madrid, Congreso de los Diputados.

—(1997, ed.), *La forma del poder*, Madrid, CEC.

Ruiperez, Javier (1991), *Formación y determinación de las comunidades autónomas en el ordenamiento constitucional español*, Madrid, Tecnos.

Sabine, George, (1974), *Historia de la Teoría Política*, Madrid, FCE.

Sánchez Agesta, Luis (1993), *Sistema político de la Constitución española de 1978*, Barcelona, EDR.

Santamaría, Julián (1994), «El papel del Parlamento durante la consolidación de la democracia y después», en *Revista de Estudios Políticos*, n.º 84.

Sartori, Giovanni (1987), *La Politica. Lógica y métodos en las Ciencias Sociales*, México, Fondo de Cultura Económica.

—(1988), *Teoría de la democracia,* Madrid, Alianza, T. 1

—(1994a), «Comparación y método comparativo».

—(1994b), *Ingeniería constitucional comparada*, México, FCE.

—(2003), *¿Qué es la democracia?*, Madrid, Taurus.

Sartori, Giovanni y Morlino, Leonardo (eds.), *La comparación en las ciencias sociales*, Madrid, Alianza.

Sartori, Giovanni (1992) *Elementos de Teoría Política*, Madrid, Alianza Editorial.

Schmidt, Vivien (2006) «Institutionalism», en Hay, Colin, Lister, Michael and Marsh, David (Ed.), *The State. Theories and Issues*, New York, Palgrave.

Schmitt, Carl (1982), «Teoría constitucional de la federación», en *Teoría de la Constitución*, Madrid, Alianza.

—(1983 fecha ed.), *Teoría de la Constitución*, Madrid, Alianza Editorial.

—(1985, ed.), *La dictadura*, Madrid, Alianza.

—(1987, ed.), *El concepto de lo político*, Madrid, Alianza.

Schulze, Hagen, (1997), *Estado y nación en Europa*, Barcelona, Critica.

Schumpeter, Joseph A. (1984), *Capitalismo, Socialismo y Democracia*, Barcelona, Ediciones Folio.

Shapiro, Ian, 2005, *El estado de la teoría democrática*, Barcelona, Edicions Bellaterra.

Shepsle, Kenneth A. (1999), «El estudio de las instituciones: lecciones del enfoque de la elección racional», en J. Farr, J. Dryzek, S. T. Leonard (eds.), *La Ciencia Política en la Historia*, Madrid, Istmo.

Sieyès, Enmanuel (1989 fecha ed.), *¿Qué es el tercer Estado? Ensayo sobre los privilegios,* Barcelona, Oikos-Tau.

—(1973) *¿Qué es el Tercer Estado?*, Madrid Aguilar Ediciones.

Sigman, Jean (1977) *1884. Las revoluciones románticas y democráticas en Europa,* Madrid, Siglo XXI.

Simeon, Richard (1998), «Considerations on the Design of Federations: the South African Constitution in Comparative Perspective», *Working Paper, (2*), Institute of Intergovernmental Relations, Queen's University.

—(2001), «Adaptability and Change in Federations», *International Social Science Journal*, 167.

Simeon, Richard, y Katherine Swinton (1995), «Rethinking Federalism in a Changing World», en K. Knop; S. Ostry; R. Simeon y K. Swinton eds. *Rethinking Federalism. Citizens, Markets, and Governments in a Changing World*, Vancouver: UBC Press.

Skocpol, Theda (1984, ed. original 1979), *Los Estados y las Revoluciones*, Fondo de Cultura Económica, México.

—(1989) El Estado regresa al primer plano: estrategia de análisis en la investigación actual», *Zona Abierta,* n.º 50, enero-marzo, V.O. 1985.

Smith, Graham, ed. (1995), «Mapping the Federal Condition: Ideology, Political Practice and Social Justice», en G. Smith ed. *Federalism: the Multi-ethnic Challenge*, Londres/Nueva York, Lomgman.

Smith, Graham (1997), «El pluralismo», en David Marsh y Gerry Stoker (eds.), *Teoría y métodos en la Ciencia Política*, Madrid, Alianza.

Smith, Martin (2006), «Pluralism», en Hay, Colin, Lister, Michael and Marsh, David (Ed.), *The State. Theories and Issues*, New York, Palgrave.

Solozábal, Juan J. (1998), *Las bases constitucionales del Estado autonómico*, Madrid, McGraw Hill.

Sorensen, George (2004) *The Transformation of the State. Beyond the myth of retreat,* Palgrave Macmillan, New York.

Stepan, Alfred (2001), «Toward a New Comparative Politics of Federalism, (Multi) Nationalism, and Democracy: Beyond Rikerian Federalism», en Alfred Stepan, *Arguing Comparative Politics*, Oxford, Oxford University Press.

Stepan, Alfred, y Cindy Skach (1997), «Presidencialismo y parlamentarismo en perspectiva comparada», en Juan J. Linz y Arturo Valenzuela (comps.), *Las crisis del presidencialismo. Perspectivas comparadas*, Madrid, Alianza.

Sternhell, Zeev, Mario Sznajder y Maia Asheri (1994), *El nacimiento de la ideología fascista*, Madrid, Siglo XXI.

Stiglitz, Joseph E. (1988), *La Economía del Sector Público,* Barcelona, Antoni Bosch.

Stoker, Gerry (1997), «La convergencia entre las teorías del Estado», en D. Marsh y G. Stoker (eds.) *Teoría y Métodos de la ciencia Política*, Madrid, Alianza.

Strayer, J. (1986), *Sobre los orígenes medievales del Estado moderno*, Barcelona, Ariel.

Sturm, Roland (2002), «Vorbilder für eine Bundesratreform? Lehren aus den Erfahrungen der Verfassungspraxis Zweiter Kammern», *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 1.

Tacchi, Francesca y Jesús de Andrés (2003), *Historia del Fascismo*, Madrid, Susaeta.

Taibo, Carlos (1993), *La Unión Soviética (1917-1991),* Madrid, Sistema.

Tannenbaum, Edward R. (1975), *La experiencia fascista: sociedad y cultura en Italia (1922-1945)*, Madrid, Alianza.

Taylor, George (1997), «El Marxismo» en David Marsh y Gerry Stoker (eds.), *Teoría y métodos en la Ciencia Política*, Madrid, Alianza.

Ter-minassian, Teresa (1997), (ed.). *Fiscal Federalism in Theory and Practice*, Washington, International Monetary Fund.

Tilly Charles (1992), *Coerción, capital y los Estados Europeos, 990-1990*, Madrid, Alianza Universidad.

Titmuss, Richard (1958), *Essays on the Welfare State,* Londres, Allen ad Unwin.

Tocqueville, Alexis de (1988), [ed. or. 1840] *La democracia en América*, ed. E. Nolla, Madrid, Aguilar.

—(1991) *La democracia en América*, 2 vols. , Madrid, Alianza Editorial.

Toinet, Marie-France (1994), *El sistema político de Estados Unidos*, México, Fondo de Cultura Económica.

Torres del Moral, Antonio (2004), *Principios de Derecho Constitucional español*, (2 vol.), Madrid, Universidad Complutense.

—(1986) *Constitucionalismo Histórico español,* Madrid, Átomo Edic.

—(1991) *Estado de Derecho y Democracia de Partidos*, Madrid, Publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense.

Vallés, Josep M. (2000), *Ciencia Política. Una introducción*, Barcelona, Ariel.

Vallespin, Fernando (1985), *Nuevas teorías del contrato social,* Madrid, Alianza Universidad.

—(1993), *Historia de la Teoría Política,* Madrid, Alianza, V. III.

Vanaclocha, Francisco J. (2009), «Entre lo sublime y lo maldito: luces y sombras del transfuguismo político», en Pablo Santolaya Machetti y Jesús M.ª Corona (dirs.), *Transfuguismo político: escenarios y respuestas*, Pamplona, Civitas/ Thomson Reuters.

Vanossi, Jorge R. (1975) *Teoría Constitucional*, Vol. I, Buenos Aires, Ediciones Dapalma.

Vega, Pedro de (1985) *La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente,* Madrid, Tecnos.

Verney, Douglas V. (1995), «Federalism, Federative Systems, and Federations: The United States, Canada, and India», *Publius: The Journal of Federalism*, 25, 2, pp. 81-97.

Vincent, r.j. (1987) *Human Rights and International Relations,* Cambridge, The Royal Institute of International Affairs and Cambridge University Press.

Vírgala Foruria, Eduardo (1995), «La forma de gobierno semiparlamentaria como alternativa a la presidencial y a la parlamentaria», en *Revista de Estudios Políticos*, n.º 89.

Ward, Benjamin, «Planificación económica nacional y políticas en la Europa del siglo XX 1920-1970», en Carlo Cipolla (ed.) *Historia Económica de Europa. El Siglo XX,* Barcelona, Ariel.

Ware, Alan (2004), *Partidos Políticos y Sistemas de Partidos*, Istmo, Madrid.

Watkins, F. M. (1974), «Estado», *Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales*, Madrid, Aguilar, T.IV.

Watts, Ronald L (1999), *Comparing Federal Systems*, Kingston, Institute of Intergovernmental Relations/ McGill-Queen's University Press (3.ª ed.).

—(1999), *The Spending Power in Federal Systems: A Comparative Analysis*, Montreal, McGill-Queen's University Press.

Weber, Eugen (1964), *Varieties of Fascism*, Princeton, Van Nostrand.

Weber, Max (1993, ed. orig. 1922), *Economía y Sociedad*, México, FCE.

Wheare, Kenneth C. (1963), *Federal Government*, 4.ª ed., Londres: Oxford University Press.

Wilensky Harold (1975), *The Welfare State and Equality. Structural and Ideological. Roots of Public Expenditure,* California, University of California Press.

Wright, Vincent (1998),»Intergovernmental Relations and Regional Government in Europe. A Sceptical View», en P. Le Galès y C. Lequesne (eds.) *Regions in Europe*, Londres, Routledge.





Juan del Rosal, 14
28040 MADRID
Tel. Dirección Editorial: 913 987 521